

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський університет  
економіки і торгівлі»

08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

**Вищий навчальний заклад Укоопспілки  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра управління персоналом, економіки праці та економічної теорії

Допускається до захисту

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ проф. Т.А. Костишина

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

*на тему:*

**«Удосконалення організації надання управлінських послуг населенню»**

**(за матеріалами ЦНАП Полтавської міської ради)**

*зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»*

*освітня програма «Міське самоврядування»*

*ступеня магістра*

**Виконавець роботи Петренко Юлія Миколаївна**

\_\_\_\_\_ « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 р.

**Науковий керівник д.е.н., професор Бандур Семен Іванович**

\_\_\_\_\_ « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 р.

**ПОЛТАВА 2019**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ.....	7
1.1. Наукові підходи до визначення сутності управлінських послуг.....	7
1.2. Засади державного реформування сфери надання управлінських послуг.....	16
1.3. Організація надання адміністративних послуг на місцевому рівні....	27
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ.....	40
2.1. Зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг.....	40
2.2. Вітчизняна практика надання адміністративних послуг.....	54
2.3. Методологія оцінки якості надання адміністративних послуг.....	64
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	81
3.1. Головні засади організації надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради.....	81
3.2. Удосконалення управління персоналом ЦНАП Полтавської міської ради.....	90
3.3. Покращення якості надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради .....	98
Висновки та пропозиції.....	107
Список використаних джерел.....	117
Додатки.....	126

## ВСТУП

Реформа системи надання адміністративних послуг є важливою складовою модернізації сектору публічного управління в Україні. В умовах реалізації курсу держави на формування правової соціальної держави, особливу актуальність і соціальну значимість набувають питання, пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання публічних послуг. Модернізація органів державної влади та місцевого самоврядування повинна відбуватися у напрямку створення клієнтоорієнтованої системи державного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціально-правового захисту населення, фактором підвищення соціальної і правової активності.

Втілення в життя ідеї «сервісної» держави насамперед вимагає кардинального перегляду відносин у внутрішній системі управлінського апарату і взаємовідносин з громадянином. На сучасному етапі розвитку української державності головним завданням діяльності представників влади стає обслуговування громадян – споживачів адміністративних послуг, рівень якості якого має відповідати європейським стандартам. За цих обставин особливо актуальним є формування підходів, що дозволяють отримати максимальний суспільно-корисний результат за мінімальних витрат ресурсів (матеріальних, людських, часових, тощо). Тому центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) на сьогодні є однією з найкращих організаційних форм надання послуг та взаємодії влади і громади.

Суттєві напрацювання в сфері теорії та практики управлінських послуг відображені у працях таких вчених як: О. Андрійка, В. Вакуленка, М. Василенка, О. Гацан, Ц. Грамма, К. Давидова, І. Дробота, О. Карпенко, В. Марченко, В. Тимошука та інших. Проте, незважаючи на це, процес організації їх надання залишається предметом особливого дослідницького інтересу. Проблемними питаннями є фактична робота ЦНАП на місцевому рівні, організація процесу його створення, вдосконалення контролю якості

обслуговування споживачів ЦНАП. Вищезазначене обумовлює актуальність та науково-практичну значущість теми дипломної роботи.

Метою дипломної роботи є теоретико-методологічне і науково-практичне обґрунтування процесу організації надання управлінських послуг населенню в контексті удосконалення діяльності ЦНАП на місцевому рівні.

Відповідно до визначеної мети поставлено такі завдання:

вивчити наукові підходи до визначення сутності управлінських послуг;  
розкрити засади державного реформування сфери надання управлінських послуг;

визначити особливості процесу організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні;

проаналізувати зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг;

дослідити вітчизняну практику надання адміністративних послуг;

провести аналіз методології оцінки якості надання адміністративних послуг;

визначити головні засади організації надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради;

запропонувати удосконалення управління персоналом ЦНАП Полтавської міської ради;

дати пропозиції покращення якості надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради.

Об'єктом дослідження виступає процес організації надання управлінських послуг населенню.

Предметом є удосконалення організації надання адміністративних послуг населенню на прикладі ЦНАП Полтавської міської ради.

Методи дослідження. Для досягнення зазначеної мети та вирішення поставлених завдань у дипломній роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах державного управління, дослідженнях вітчизняних і зарубіжних учених сфери надання адміністративних послуг. Зокрема, у процесі дослідження застосовано

такі методи: абстрактно-логічний – для дослідження змісту сутності управлінських послуг; ретроспективного аналізу та синтезу – для узагальнення основних теоретичних підходів до класифікації управлінських послуг; діалектичний метод для комплексного дослідження відносин між суб'єктами надання адміністративних послуг; порівняльно-правовий метод - для зіставлення зарубіжного та вітчизняного законодавства й практики надання адміністративних послуг; графоаналітичний – для схематичного зображення теоретичних і практичних положень дипломної роботи; системного аналізу – для визначення пріоритетних напрямів удосконалення організації надання управлінських послуг на місцевому рівні.

Інформаційну базу дипломної роботи складають закони України, нормативно-правові акти, збірники наукових праць, спеціальна періодична література, методичні напрацювання та зразки документів підготовлені експертами в рамках Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)», що є спільною програмою Європейського Союзу та його держав-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції; офіційний сайт ЦНАП Полтавської міської ради.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дипломна робота інтегрує відповідно до свого предмету знання з освітніх і наукових галузей: державного управління, місцевого самоврядування, юридичних, економічних, географічних, політологічних, соціологічних, тощо.

Галуззю застосування результатів дипломної роботи є процес надання адміністративних послуг населенню на місцевому рівні, зокрема в аспекті його удосконалення.

Структура дипломної роботи складається з вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг 125 сторінок, в тому числі, основний текст викладено на 106 сторінках. Робота містить 5 рисунків, 6 таблиць, 4 додатки. Список використаних джерел налічує 92 найменування.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

### 1.1. Наукові підходи до визначення сутності управлінських послуг

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де у 80-х роках XX століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також в засадах і формах відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визнані головною соціальною цінністю, головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах з владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [78, с. 15].

Як показують дослідження, поняття «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин та використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, публічна або управлінська послуга».

Ознаками послуги є:

діяльність, пов'язана з задоволенням потреб особи;

матеріальне благо, оскільки створюється корисний ефект матеріального характеру, має особливу споживчу вартість - корисний ефект;

немайнове вираження, вона набувається і споживається в процесі її надання, а тому не може в подальшому бути передана іншій особі.

Як бачимо, будь-які послуги - це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням.

Аналіз наукової літератури свідчить, що підходи до визначення основних понять у сфері адміністративних послуг сьогодні не відрізняються однозначністю та постійністю. Початок використання цього поняття збігається із запровадженням адміністративної реформи, яка є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні і до сьогодні.

Поняття “адміністративні послуги” та “управлінські послуги” спочатку ототожнювалися, при чому використовувалася категорія “управлінські послуги”. Пізніше деякі науковці переглянули цю позицію та обґрунтовували необхідність використання впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” № 810/98 від 22.07.1998 р. Але концепція містить одночасно декілька понять: державні послуги, управлінські послуги, громадські послуги. Окрім того, у низці нормативно-правових актів, які були прийняті пізніше, вживається також поняття “адміністративні послуги”, “платні послуги, що надаються органами державної влади”. Зазначена термінологічна невизначеність породила жваві дискусії серед науковців [81, с. 64].

Зокрема понятійне поле сервісної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування перенасичено дихотомічним різноманіттям дефініцій, які насправді є синонімічними, що призводить до одночасного використання різних категорій послуг, – “адміністративних”, “публічних”, “громадських”, “суспільних”, “державних”, “муніципальних” тощо [43].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р., адміністративні послуги і –це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [33].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” № 737 від 17.07.2009 р., адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб’єктом

повноважень (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємства, установи та організації, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги) щодо прийняття, згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи, адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [28].

У чинному Законі України “Про адміністративні послуги” № 5203-VI від 06.09.2012 р. (із змінами та доповненнями) поняття адміністративних послуг тлумачиться як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [17].

Ю. Шаров в “Енциклопедичному словнику з державного управління” розглядає адміністративні послуги, як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо) [29, с. 25].

Німецький вчений О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних (управлінських) послуг не охоплює речових (скажімо, видача самої паспортної книжки) і фінансових послуг (приміром, видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під управлінськими (адміністративними) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [31; с. 27].

В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття “послуги” з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як “управлінських” (чи “адміністративних”). Натомість акцентує увагу не на “владно-організаційному”



аспекті відповідних дій (оскільки “управління” – це владно-організаційний вплив), а на їх “виконавсько-зобов’язальному” аспекті (“послуга” – це виконання певних обов’язків), та вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити як “виконавські послуги” [10].

В. Тимощук та І. Коліушко вважають влучним використання визначення “адміністративні послуги”, звертаючи увагу, що так зване “широке” розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю “державні послуги”, яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога) [23, с. 32].

Аналіз наукової літератури свідчить, що спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін “управлінські” послуги. Цей термін небезпідставно критикувався, оскільки управлінськими послугами часто вважають обслуговування власне управлінського процесу, зокрема у приватному секторі виробництва. Оскільки управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, то в контексті магістерської роботи вважаємо за доцільне використання терміну “адміністративні послуги”.

У вітчизняному теоретичному дискурсі загальновідомими є результати досліджень В. Тимощука, який вважає, що основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому основою категорії “послуг” є те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації

суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [25, с. 59].

І. Голосніченко наголошує на тому, що не всяка розпорядча діяльність (навіть та, яка спрямована на реалізацію прав і свобод громадян) є послугою. Адже призначенням всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб є забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Автор визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [41].

На думку О. Карпенка, сучасне розуміння управлінських послуг охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства загалом. Державно-управлінські послуги потрібно розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки їх надання зумовлене повноваженнями конкретного органу влади, до компетенції якого вони належать [38, с 52].

М. Ославський під адміністративними послугами вважає публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [23, с.31].

На думку К. Афанасьєва, адміністративні послуги – це публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [29].

Зокрема Г. Писаренко пропонує розглядати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

К. Ніколаєнко до адміністративних послуг відносить послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету та мають низку

специфічних ознак. Е. Демський робить висновок, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб’єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов’язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [14]. Іноді пропонують визнавати адміністративні послуги як правовідносини, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [15].

Законом України “Про адміністративні послуги” № 5203-VI від 06.09.2012 р., на законодавчому рівні здійснено розмежування адміністративних правовідносин у сфері їх надання та державно-владної діяльності, яка стосується контролю та нагляду, реалізації права доступу до публічної інформації, здійснення юрисдикційних повноважень тощо [47].

Враховуючи вищезазначене, слід зауважити, що синонімічність значень «адміністративних» та «управлінських» послуг полягає в тому, що перші є частиною других, та й лише в тому випадку, коли вони розглядаються як організаційно-виконавчі дії (або процес) переважно дозвольно-розпорядчого характеру із забезпечення відповідних потреб громадян [31, с 88]. Таким чином категорія «управлінські послуги» значно ширша від «адміністративних» та узагальнює всі послуги органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС) .

Як показує теорія і практика державно-управлінської науки управлінські послуги можна класифікувати за наступними групами (табл. 1.1.1).

Таблиця 1.1.1

#### Класифікація управлінських послуг

Класифікаційна ознака	Групи послуг
<i>Зміст формування та реалізації</i>	<i>Державно-політичні:</i> законодавчі, політичні, судові, контрольні загальносуспільні та ін. <i>Організаційно-виконавчі:</i> дозвольні, розпорядчі, погоджувальні та ін.
<i>Суб’єкт надання</i>	державні, муніципальні

<i>Фінансове провадження</i>	платні, безоплатні
<i>Вплив на об'єкт</i>	безпосередні, опосередковані
<i>Форма надання</i>	тактильні, електронні
<i>Ініціатива надання</i>	втручальні, заявні
<i>Сфера надання</i>	<p><i>Юридично-правові:</i> юридичні, правові, нотаріальні, земельні, майнові та ін.</p> <p><i>Соціально-гуманітарні:</i> соціальні, міграційні, освітні, медичні, рекреаційні, екологічні та ін.</p> <p><i>Фінансово-економічні:</i> фінансові, страхові, консалтингові, аудиторські та ін.</p> <p><i>Інформаційно-комунікаційні:</i> інформаційні, аналітичні, консультативні, експертні та ін.</p> <p><i>Господарсько-побутові:</i> житлові, орендні, транспортні, комунальні та ін.</p>

Вивчення наведених дефініцій дозволяє виділити ряд спільних ознак, притаманних адміністративній послугі:

- 1) надання за заявою фізичної або юридичної особи;
- 2) стосується прав та/або обов'язків такої особи, тобто адміністративна послуга надається заради забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб;
- 3) надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами) обов'язково шляхом реалізації владних повноважень, адже адміністративний орган володіє “монополією” на надання конкретної адміністративної послуги;
- 4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом [69, с. 80].

Аналіз джерельної бази свідчить, що стандартами надання управлінських послуги маю бути наступні критерії (табл. 1.1.2).

Таблиця 1.1.2

#### Стандарти надання управлінських послуг

Критерій	Характеристика
<i>Результативність</i>	спрямованість на позитивне вирішення справи
<i>Своєчасність</i>	надання адміністративної послуги у терміни, обумовлені у нормативно-правових актах, та встановлення у законодавстві обґрунтованих термінів
<i>Доступність</i>	місцезнаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування транспортних засобів; доступ до приміщення без будь-яких перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо
<i>Зручність</i>	можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням

	адміністративної послуги (поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом “єдиного вікна”; зручний графік приймання споживачів; зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо
<i>Відкритість</i>	вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакета документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, термінів розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги, можливих підстав для відмови у видачі адміністративного акта та способів його оскарження; повноту та актуальність інформації, її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та у інших джерелах; надання консультативної допомоги, в тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти
<i>Гідність</i>	ввічливість та повагу до громадянина, що включає: рівне ставлення до всіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо
<i>Професійність</i>	наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навичок, що виявляється у точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо

Враховуючи наведене, доцільно зазначити, що загальними ознаками адміністративних послуг є:

наявність публічного (суспільного) інтересу;

обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

гарантування державою надання адміністративної послуги;

достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи;

підставу для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи;

уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону;

відповідальність посадових і службових осіб за невиконання/неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг;

суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат;

наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення;

наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

результат адміністративної послуги – адміністративний акт [26, с. 200].

За допомогою відповідних механізмів надавачі управлінських послуг формують сірвісно-рієнтовану державу політику, які спричинені певними інтересами та ціннісними орієнтаціями споживачів, що вимагає відповідної нормативно-правової бази, що є об'єктом дослідження наступного параграфа.

## **1.2. Засади державного реформування сфери надання управлінських послуг**

Протягом останнього часу теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвого розвитку. Початок державного реформаторського процесу бере свій початок з 2006 року, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, це питання стало одним з пріоритетних в державній політиці. Зокрема в Концепції було зафіксовано важливі положення доктрини адміністративних послуг (поняття адміністративних послуг та принципи їх надання), визначені основні задачі реформи.

Зазначена концепція визначила наступні задачі:

законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів; належні терміни надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належний доступ до інформації; заборона перекладення обов'язків

адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Зокрема однією з таких форм є впровадження універсамів послуг як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні (хоча сам термін “універсам послуг” у Концепції і не вживається).

Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора року. Зокрема у 2009 році Кабінет Міністрів України у пошуку додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (у тому числі адміністративних). З даного питання майже щомісяця видавалися акти Кабміну, починаючи від Розпорядження “Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг” від 25.02.2009 р. № 251.

Відтак Кабінет Міністрів України запропонував кілька основних заходів: спрямування усіх коштів за державні платні послуги до Державного бюджету; заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб’єктам господарювання; ліквідація суб’єктів господарювання, створених для надання державних платних послуг.

Підсумком ініціатив Кабінету Міністрів у сфері адміністративних послуг у 2009 р. стала Постанова «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. №737, якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. У цьому акті Уряду адміністративна послуга була визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб’єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Зокрема у 2010 р. до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг були внесені зміни, якими було впорядковано термінологічну базу, а також: уведено норми, спрямовані на впорядкування питання розмірів та порядку оплати за надання адміністративних послуг (у тому числі встановлено, що плата за надання адміністративних послуг вноситься одноразово за весь комплекс робіт та послуг); заборонено витребувати від одержувачів послуг документи та інформацію, яка вже є у володінні суб'єкта надання адміністративної послуги чи інших державних органів, підприємств тощо; доручено органам, які надають адміністративні послуги, вжити заходів щодо функціонування «єдиного вікна».

З 2010-2011 рр. почала приділятися увага й інтегрованим офісам з надання адміністративних послуг. Ця урядова політика знайшла своє відображення в ухваленому 6 вересня 2012 р. Законі України «Про адміністративні послуги». Попри неоднозначність з теоретичної точки зору законодавчої фіксації категорії «адміністративні послуги», наразі може йтися і про його позитивний вплив. Це, зокрема, визначення завдань органам місцевого самоврядування та районним державним адміністраціям щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо) тощо.

Як показують дослідження, значну частину адміністративних послуг в Україні становлять так звані «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Починаючи з 6 вересня 2005 р., з часу прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», розпочалося централізоване створення єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), які мали діяти за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. І хоча ця політика була спрямована на покращання умов для отримання послуг лише суб'єктами господарювання, вона здійснювалася згідно з загальними підходами



до створення інтегрованих офісів. Більше того, деякі реально-працюючі ЄДЦ стали добрим фундаментом для створення майбутніх центрів надання адміністративних послуг. Саме тому, відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» дозвільні центри було визначено складовою частиною центрів надання адміністративних послуг.

З жовтня 2015 р., після набуття чинності законом про дерегуляцію від 12 лютого 2015 р. ЄДЦ припиняють своє існування і повинні повністю поглинатися ЦНАПами.

Варто зауважити, що у Коаліційній угоді та Програмі діяльності Уряду закріплені саме зобов'язання щодо децентралізації та розвитку мережі ЦНАП.

Тому для успіху реформи адміністративних послуг, в тому числі у муніципальному секторі, потрібна чітка визначеність параметрів державної політики та послідовність її впровадження.

Проблематика адміністративних послуг наразі зосереджується навколо питань: дерегуляції та адміністративного спрощення; впорядкування оплати адміністративних послуг; створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; децентралізації, тобто передачі або делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування; електронного урядування.

Оскільки, дерегуляція та адміністративне спрощення – це загальне скорочення кількості адміністративних послуг та спрощення процедур надання конкретних послуг, то на короткострокову перспективу тут значним прогресом стало б наведення порядку з «переліками платних послуг», затвердженими Кабінетом Міністрів. Звичайно, дерегуляція – це насамперед завдання для уряду та парламенту, адже, відповідно до Конституції, виключно законами визначаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу треба приділяти адміністративним послугам, за якими без раціональної потреби щороку мільйонами звертаються українці (наприклад, отримання довідки про несудимість чи отримання дозволу на вчинення правочинів з майном неповнолітніх).

При цьому основними шляхами такого спрощення є: скорочення кількості інстанцій, які залучені до надання адміністративної послуги (включно з кількаразовими внутрішніми реєстраціями однієї заяви, попереднім «розписуванням» документа міським головою чи його заступниками тощо); скорочення кількості документів, які особі необхідно подавати для початку провадження.

Також важливо наголосити, щоб без ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру сфера правового регулювання адміністративних послуг в Україні зберігатиме багато прогалин в частині відносин між органами публічної адміністрації (в тому числі муніципальними) та приватними особами.

Іншим напрямом реформи має бути впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг в частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати, насамперед, через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати аких послуг.

Для держави проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги, що фактично має два наслідки. З одного боку, держава недоотримує кошти, які збираються різними неправомірними суб'єктами, що де-факто надають адміністративні послуги (зокрема, деякими державними підприємствами).

Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

Яу показують дослідження серед основних причин виникнення цих проблем можна виділити кілька. По-перше, це хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг. В одних випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» визначає розміри плати за видачу паспортних документів та деякі інші

адміністративні послуги тощо). Таких законів налічується більше сотні, і вони по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (в неоподатковуваних мінімумах, в мінімальних заробітних платах, в абсолютних одиницях, у відсотковому вимірі тощо).

Ще частіше платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Багато «платних послуг», у тому числі фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про затвердження згаданих «переліків платних послуг» (див., наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»). Наразі таких «переліків платних послуг» біля 40 і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби визначені наказом цього підприємства від 18.07.2012 р. №54/1). Таким чином, через невпорядкованість законодавства — закріплення норм оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня — зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері у статті 11. Визначено, що плата (адміністративний збір) справляється у випадках, передбачених законом. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом .... Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість

бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

В рамках дослідження політики держави щодо надання адміністративних послуг серед підзаконних актів, прийнятих на виконання Закону «Про адміністративні послуги» необхідно назвати постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Примірної постанови про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. №118; «Про затвердження Примірної постанови регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. №588; «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44; «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 р. №379; «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57; «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. №13; а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.

З 2015 р. більшість платежів за адміністративні послуги спрямовані до місцевих бюджетів. Але тут, на наш погляд, є вже проблема розуміння з боку місцевих органів влади, адже ці кошти не завжди спрямовуються на забезпечення подальшого належного надання адміністративних послуг.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розроблення і впровадження нового систематизованого законодавства. Такий закон можна назвати законом «Про адміністративний збір» (далі – закон). У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. У законі треба дати чітке законодавче визначення поняття, видів та функцій адміністративного збору. Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках адміністративний збір може

встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів. Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги.

Адміністративний збір в ідеалі має встановлюватися у фіксованому розмірі та визначатися в національній грошовій одиниці України – гривні. Хоча враховуючи нестабільність економіки України, особливо у кризові 2014-2015 роки, прийнятним є варіант встановлення розмірів адміністративного збору з «прив'язанням» до мінімальної заробітної плати.

Розміри адміністративних зборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адміністративних послуг конкретного виду. Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватись у випадку пришвидшеного (термінового) надання адміністративної послуги. Розміри адміністративних зборів мають періодично переглядатися. Закон «Про адміністративний збір» може містити у додатку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто так звані «базові» адмінпослуги.

Дуже важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору. Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих в якості адміністративного збору. Саметому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду державного та місцевого бюджетів (залежно від суб'єкта надання послуг) і відповідно «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги. Суб'єкти надання адміністративної послуги зобов'язані готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинна бути вказана інформація про зібрані у вигляді адміністративного збору кошти і про їх використання.

У контексті проблематики оплати адміністративних послуг варто звернути увагу на активність Мінекономрозвитку щодо розробки проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату

(адміністративний збір) за їх надання» (остання версія оприлюднена для громадського обговорення 20 травня 2015 р.).

Важливими напрямками в державній політиці сьогодні є : максимальне упорядкування Реєстр адміністративних послуг, що перебуває у розпорядженні Мінекономрозвитку. Саме даний Реєстр має відігравати роль еталонного джерела інформації про усі адміністративні послуги, що надаються в державі, їх правове регулювання та розміри плати; зосередження на впорядкуванні відносин щодо оплати адміністративних послуг, тобто на розробленні та ухваленні Закону «Про адміністративний збір» (для цього управлінського завдання очевидно, що потрібно коригувати і Закон «Про адміністративні послуги», який передбачає законодавчу фіксацію і переліку адміністративних послуг). До такого Закону доцільно додати перелік базових адміністративних послуг (тих, що користуються найбільшою популярністю серед громадян) з чіткими розмірами плати за їх надання. Фактично це була б заміна Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» 1993 року. Ця робота повинна супроводжуватися актуалізацією конкретних розмірів плати за адміністративні послуги.

Водночас, варто наголосити, що робота, проведена під час розроблення проекту Закону «Проперелік адміністративних послуг та плати (адміністративний збір) за їх надання» має значну практичну цінність. Напрацьований проект є важливим джерелом інформації для підготовки та реалізації реформи з дерегуляції і впорядкування Реєстру адміністративних послуг.

Інший напрям державної політики у сфері адміністративних послуг має полягати у подальшій підтримці створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), тобто інтегрованих офісів.

Отже, значний обсяг роботи залишається ще за органами місцевого самоврядування. Щоправда ця робота потребує не тільки фінансової підтримки, а насамперед передбачуваної і раціональної державної політики.

Очікувані зміни Закону «Про адміністративні послуги». Протягом 2014 року робоча Мінекономрозвитку та фахівці Державної агенції електронного

урядування напрацювали низку змін до Закону України «Про адміністративні послуги», зумовлених насамперед оцінкою практики дії цього Закону.

Аналіз Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає формування Реєстру адміністративних послуг. Реєстр адміністративних послуг (далі – Реєстр) формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку (наразі це Мінекономрозвитку), з метою: ведення обліку адміністративних послуг; забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги. Потреба у Реєстрі обґрунтовувалася невпорядкованістю інформації про загальну кількість адміністративних послуг в Україні, їх платність / безоплатність тощо. Не в останню чергу це було зумовлено тим, що багато адміністративних послуг «подрібнювалися» на окремі «платні послуги», а також великим різноманіттям підходів до формування переліків послуг та окремих найменувань послуг у різних місцевих органах влади (як в самоврядних, так і державних) [6].

Сам Реєстр є швидше управлінським інструментом для: визначення загальної кількості адміністративних послуг, єдиних підходів до їх найменувань, а також впровадження політики дерегуляції та планування розподілу функцій між різними органами влади. На цьому етапі інформація з Реєстру також має бути основою для розбудови Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Отже, Реєстр ще потребує впорядкування. Його належна якість суттєво полегшила б життя не лише споживачам послуг, але й органам місцевого самоврядування. Адже з Реєстру можна було б використовувати належно опрацьовану і коректну інформацію щодо адміністративних послуг, яка потрібна і органам влади. Проте сьогодні кожне місто, селище і село самотужки проходять відповідний шлях.

Стаття 17 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Портал). Його основними функціями визначено забезпечення: доступу до інформації про адміністративні послуги; доступу до необхідних документів (формулярів заяв тощо); можливості електронного звернення по адмінпослуги (в перспективі)

тощо. Не всі передбачені ст. 17 Закону вимоги щодо функцій Порталу набрали чинності із прийняттям Закону. Так, норми щодо можливостей: отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі набули чинності із 1 січня 2014 р.. Це відтермінування було закладено з огляду на складність запровадження зазначених опцій. Проте нині можна визнати, що і цього часу виявилось недостатньо. Адже і досі було запущено лише пілотну версію Порталу з частковим інформаційним наповненням [6].

Нормативними актами передбачено, що на Порталі розміщуються: інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри надання адміністративних послуг; Реєстр адміністративних послуг; реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг; електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг (далі – форми заяв). Вони мають бути придатні для копіювання з Порталу і друку або ж для заповнення їх в електронній формі; адреса електронної пошти суб'єктів надання адміністративних послуг для подання суб'єктами звернення заяв щодо надання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі покладено на утримувача Порталу (Мінекономрозвитку).

З огляду на вищезазначене, можна констатувати, що спочатку піднімалося питання адміністрування коштів отриманих за такі послуги, а згодом почала зростати й увага і до якості надання адмінпослуг. Створення ЦНАП на міському та районному рівнях, заборона надання адміністративних послуг через підприємства, спрямування усіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів – ці три позиції можна назвати і загальними тенденціями. Нині важливим аспектом реформи є питання делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та розбудова ЦНАП як інтегрованих офісів, що



передбачає дотримання певної методології їх надання на місцевому рівні, що є об'єктом дослідження наступного параграфа.

### **1.3. Організація надання адміністративних послуг на місцевому рівні**

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також розвиток мережі ЦНАП на сьогодні залишаються пріоритетними напрямками реформування системи надання послуг в Україні, що актуалізує вивчення цього процесу з практичної точки зору.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [47].

Основною метою діяльності суб'єкта є подолання застарілих стереотипів діяльності державного сектору і формування нового інтелектуального продукту у сфері надання адміністративних послуг, який значно спростить процедуру отримання документів та забезпечить високий рівень сервісу обслуговування громадян, за рахунок чітко регламентованих державою скорочених строків та прагнення в своїй діяльності дотримуватися високих стандартів надання адміністративних послуг. Також, метою діяльності суб'єкта є створення сприятливого клімату та впровадження нових та необхідних законодавчих змін, втілення пілотних проєктів разом з державними органами та відомствами, щодо спрощення процедур надання адміністративних послуг. Створити якісні послуги з меншими часовими витратами та єдиними базами відповідного регіону, та більш того, зробити перший шаг до титульної реформи у сфері надання адміністративних послуг.

Завдання титульної реформи полягає в тому, щоб надати можливість будь-якій особі звернутися до «єдиноговікна» з одним запитанням реєстраційно-правового чи дозвільного змісту, та в результаті отримати комплексну, кваліфіковану адміністративну послугу.

Як показують дослідження, ЦНАП може бути утворений як одна із наступних організаційно-правових форм:

*у вигляді постійно діючого робочого органу.* В такому випадку до посадових інструкцій працівників виконавчих органів додаються повноваження (функції) адміністратора та, за згодою та на підставі відповідних рішень, працівники різних суб'єктів надання адміністративних послуг. Спеціальний або визначений для цього виконавчий орган (структурний підрозділ) відповідної ради здійснює матеріально-технічне і організаційне забезпечення діяльності ЦНАП;

*у вигляді структурного підрозділу при виконавчому органі відповідної ради.* В такому випадку всі працівники ЦНАП де-юре внесені до штату цього підрозділу. Працівники інших суб'єктів надання адміністративних послуг долучаються до праці в ЦНАП на основі відповідних рішень. В повному найменуванні цього підрозділу використовуються словосполучення «Центр надання адміністративних послуг».

Отже, як результат повинне бути оптимальне співвідношення зручності територіальної наближеності ЦНАП до отримувачів послуг та економічної ефективності від створення ЦНАП та окремих робочих адміністраторів.

Як показують дослідження, можна виділити декілька форм ЦНАП (табл. 1.3.1).

Таблиця 1.3.1

Основні форми ЦНАП [79, с. 50]

Форма	Характеристика
ЦНАП у громаді, у складі якої один населений пункт	Розміщується в одному приміщенні, де надаються найпопулярніші види послуг. Також можливе створення територіального підрозділу та/або віддаленого робочого місця адміністратора, у випадку перевищення протяжності населеного пункту 5 кілометрів до ЦНАП
ЦНАП у громаді, у складі якої декілька населених пунктів	Функціонує в адміністративному центрі громади. Можливе, у разі доцільності, розташування ЦНАП в іншому населеному пункті громади, у разі, якщо: 1) там є належне приміщення; 2) забезпечується організаційна

	єдність з бек-офісом; 3) наявне фізичне і транспортне сполучення для переважної кількості населення громади. У разі економічної ефективності може бути створені територіальний підрозділ та/або віддалене робоче місце адміністратора
Територіальний підрозділ ЦНАП	Це окремий офіс ЦНАП, у якому створюється не менше, ніж два робочих місця, рекомендується створювати у населених пунктах з кількістю мешканців не менше 1000 осіб. Юридично це утворення має статус, що залежить від організаційно-правової форми ЦНАП. Створюється на підставі рішення органу, що утворив ЦНАП
Віддалене робоче місце адміністратора, у формі стаціонарного робочого місця	Кабінет на території громади (адміністративного центру громади чи іншого населеного пункту громади), у якому працюють, або постійно один адміністратор, або, змінюючись, різні адміністратори за графіком, визначеним місцевою радою.
Віддалене робоче місце адміністратора, у формі виїзного адміністратора	Надання послуг адміністратором ЦНАП за певним графіком під час відвідин населених пунктів громади для прийняття заяв і надання результатів послуг (у разі можливості) у пристосованих приміщеннях. Це може бути забезпечене з використанням: службового транспорту (автомобіль, велосипед тощо); громадського транспорту (з компенсацією витрат); власного транспорту (з компенсацією витрат).
Мобільний офіс (мобільне робоче місце)	Різновид віддаленого місця для роботи адміністраторів. Така модель буде привабливою для тих громад, до складу яких входить багато населених пунктів із малою кількістю населення. У такому випадку адміністративні послуги надаються у спеціально обладнаному для цього транспортному засобі.

При обранні типового зразка ЦНАП необхідно враховувати наступні чинники:

*географічне розташування громади.* Відповідно це: послуги пов'язані з технічною інвентаризацією та визначенням технічних показників об'єктів нерухомого майна (БТІ); експертна грошова оцінка майна; послуги страхування нерухомого майна, здоров'я, автотransпортних засобів та туристичне страхування;

*чисельність населення,* яку необхідно враховувати при складенні інвестиційного проекту ЦНАП: вид будови, площа приміщень, порядок організації роботи, кількість персоналу та робочих місць для нього тощо. Проте незалежно від кількості населення громади, кожен ЦНАП повинен забезпечувати: обслуговування у форматі «відкритий простір»; можливість отримання супутніх послуг; отримання найбільш популярних послуг; максимально прийнятні години прийому.

Залежно від виду населеного пункту, обирається форма ЦНАП. Адже на це впливає наявність повноважень, майбутні повноваження (отримуються на підставі рішень місцевої ради), присутність суб'єктів надання адміністративних послуг, які можуть бути залучені до ЦНАП.

Сільські, селищні громади та громади міст районного значення виконують функції щодо: реєстрації актів цивільного стану; наявні повноваження у сфері реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання; можуть отримати згідно рішення повноваження з реєстрації нерухомості, суб'єктів господарювання, видачі відомостей з Державного земельного кадастру, частково - повноваження у сфері архітектурно-будівельного інспектування; повноваження у сфері паспортних послуг (оформлення та видача паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон), проте це не завжди є доцільним з точки зору економічного обґрунтування.

У містах (громадах) обласного значення: є повноваження з реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання, з реєстрації нерухомого майна, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців; відсутні функції РАЦС. Такі повноваження є можливі лише на підставі рішення, погодженого з підрозділом Міністерства юстиції.

«Міськрайонний ЦНАП» доцільно створювати в населених пунктах, які є адміністративними центрами районів. Така модель забезпечувала б обслуговування і мешканців адміністративного центру, який є одночасно центром району або містом обласного значення, довкола якого розташований однойменний район, і мешканців району.

При цьому є можливим обрати один з двох варіантів створення міськрайонних ЦНАП:

функціонують обидва ЦНАПи (при виконкомі місцевої ради і при районній державній адміністрації, адміністратори обох ЦНАП розміщуються в одному приміщенні. Матеріально-технічне забезпечення погоджується на договірних умовах між органом місцевого самоврядування та райдержадміністрацією;

юридично ЦНАП при РДА ліквідується, а на підставі погодженого рішення адміністративні послуги для мешканців громади та для всіх мешканців району, надаються через ЦНАП місцевої ради. Матеріально-технічне забезпечення забезпечується органом місцевого самоврядування.

Враховуючи викладену вище інформацію, а також практику створення системи надання адміністративних послуг через ЦНАП, можливо запровадити такі моделі ЦНАП, з точки зору інфраструктури (табл. 1.3.2).

Таблиця 1.3.2

Можливості громад щодо надання адміністративних послуг за групами [86]

Послуга, інфраструктура	Громада від 10 до 20 тис. мешканців (село, селище, місто районного значення)	Громада від 20 до 50 тис. мешканців (селище, місто районного значення)	Громада понад 50 тис. мешканців (місто обласного значення)
Перелік (групи) адміністративних послуг для ЦНАП:			
реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб, смерть)	v	v	v
реєстрація місця проживання	v	v	v
послуги з «внутрішніми» паспортами (зокрема, вклейка фото 25, 45 років)	v	v	v
послуги із паспортами нового зразка (картками) та закордонними паспортами»	~	v	v
видача відомостей з ДЗК	v	v	v
реєстрація земельних ділянок	~	v	v
реєстрація юридичних осіб, ФОП	v	v	v
реєстрація прав на нерухомість	v	v	v
дозволи / декларації у сфері будівництва	~	v	v
соціальні послуги (субсидії, допомоги)	v	v	v
пенсійні послуги	~	v	v
Веб-сторінка / веб-сайт	v	v	v
Консультації для суб'єктів звернення			
електронною поштою, телефоном (в т.ч. мобільним)	v	v	v
скайп, Фейсбук тощо	v	v	v
територіальні підрозділи ЦНАП	~	v	v
віддалені місця для роботи адміністраторів (для ЦНАП ОТГ)	~	~	~
Окремі зони очікування та інформування (відокремлені від зони обслуговування)	v	v	v
Зона очікування, від	10 місць	15 місць	20 місць
Інформаційно-консультаційний пункт (окрема рецепція)	~	v	v
Стенди з інформацією про послуги	v	v	v
Інформаційні кіоски (інфомати)	~	~	v
Облаштоване місце для самообслуговування відвідувачів (доступу до інформації ЦНАП)	~	v	v
Автоматизована система керування чергою	~	v	v
Туалетна кімната для відвідувачів	~	v	v
пандус або кнопка виклику	v	v	v
окрема туалетна кімната або загальна пристосована під потреби таких осіб	v	v	v
Умови для відвідувачів з дітьми (місця для дітей / дитячий куточок	~	v	v

Супутні послуги:			
каса (банківське відділення), або термінал, або інші механізми оплати	v	v	v
ксерокс	v	v	v
Орієнтовна кількість робочих місць	5-10	10-15	15-20
Система відеонагляду	~	v	v
Система запису розмов	~	v	v
Окрема кімната для персоналу (місце для прийому їжі, зберігання одягу тощо)	~	v	v
Електронний документообіг або автоматизація роботи ІЧНАП	v	v	v
Скринька для висловлення зауважень та пропозицій (і оцінювання якості послуг)	v	v	v

v – обов'язковий, ~ – можливий

Право фізичних та юридичних осіб на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги передбачене частиною 1 статті 6 Закону «Про адміністративні послуги». Шляхами реалізації зазначеного права визначено: безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі; цілодобову Урядову телефонну довідку (завдання з її створення визначене законодавцем, але реальна можливість скористатися таким правом потребує фактичного створення такої телефонної довідки. За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи це має бути телефонна лінія аналогічна до «швидкої допомоги» чи служби «911».

Але органи місцевого самоврядування цілком можуть організовувати і власні довідкові служби подібного типу, що до речі, вже зроблено в деяких містах України); інформування населення через засоби масової інформації.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані облаштувати у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційні стенди із зразками відповідних документів та інформацією в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги.

Споживачів адміністративних послуг цікавить лаконічна та конкретна інформація про розташування органу, де здійснюється прийом суб'єктів звернення, прийомні години, порядок заповнення документів тощо. Важливим є зручне та швидке отримання потрібної їм інформації без зайвих витрат часу.

Інформаційний стенд є зручним засобом надання інформації з можливістю її швидкого оновлення. Інформаційні стенди повинні розміщуватися в зручному для перегляду місці та містити актуальну інформацію, необхідну для отримання адміністративних послуг, у тому числі

інформаційні картки адміністративних послуг, зразки заповнення бланків/формулярів заяв, банківські реквізити для оплати послуг, відповіді на питання, з якими найчастіше звертаються суб'єкти звернення. Перевагою інформаційних стендів є можливість розміщення на них графічних зображень: фотографій та схематичних матеріалів (наприклад, інструкцій та схеми користування системою управління чергою).

Як показують дослідження, сьогодні особливо зростає роль веб-ресурсів як каналів інформації. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких повинна розміщуватись інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування, номери довідкових телефонів, електронна пошта; перелік надаваних адміністративних послуг; відомості про плату за надання адміністративних послуг; інформаційні картки в електронному вигляді. Важливим є розміщення архівованих файлів зручних форматів.

Обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг є одним з механізмів забезпечення права особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, визначеного статтею 40 Конституції України.

Консультативна допомога за допомогою телефонного зв'язку є одним з найефективніших способів надання інформації. У відкритих джерелах має бути зазначено тематичне призначення «гарячої лінії», наведено номери телефонів та режим роботи для телефонного консультування. Ефективне функціонування телефонної довідкової служби дозволяє заощаджувати час та інші ресурси споживачів послуг, а також раціонально використовувати робочий час персоналу, який здійснює особистий прийом суб'єктів звернень.

Забезпечення зручного доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформації про адміністративні послуги є інформаційні картки, що складаються на кожен адміністративну послугу (Додаток А). Практика

формування інформаційних карток послуг набула поширення в органах місцевого самоврядування України у 2005-2010 роках. Переважно цей процес був пов'язаний із сертифікацією ISO 9001-2000; 9001-2008, який проходили міста.

Наявність інформаційних карток на кожну адміністративну послугу визнано обов'язковою. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту). Якщо адміністративна послуга надається через центр надання адміністративних послуг, то в інформаційній картці необхідно вказувати лише інформацію про ЦНАП, як єдине місце для контакту з суб'єктом звернення;

перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги. Додатково до вимог Закону також рекомендується у разі вимагання документів, які отримуються в інших органах влади чи установах, організаціях: по-перше, вичерпно визначати кількість таких документів (тобто давати нумерований перелік); по-друге, зазначати за можливості контакти органів / установ, які видають такі документи. Це зніме потребу надавати додаткові консультації про місце отримання відповідних документів. Неприйнятним є виклад замість переліку документів посилань на норми законодавства, у яких такий перелік визначено. Якщо при зверненні за адміністративною послугою вимагається подання особою письмової заяви, то доцільно розробляти і додавати до інформаційної картки формалізовані бланки заяв (формуляри / заяви-анкети), щоб особа лише вказувала персональну інформацію і відзначала індивідуальні особливості справи;

платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу.



До інформації про платність/безоплатність послуги доцільно зазначати і реквізити для платежу, адже плата переважно вноситься перед поданням заяви;

строк надання адміністративної послуги; Цей строк має визначатися у: невідкладному наданні послуги – тобто у момент особистого звернення, або у робочих (кращий варіант) чи календарних днях, а для деяких адміністративних послуг – у місяцях;

результат надання адміністративної послуги;

можливі способи отримання відповіді (результату);

акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. Щонайменше мають бути визначені спеціальні (тематичні) нормативні акти, які стосуються надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги має своїм завданням надання корисної для особи інформації і не повинна бути переобтяженою зайвими відомостями. Слід дотримуватись балансу між інформативністю картки та її зручністю для користування. Надмірні масиви інформації збільшують розмір карток і демотивують суб'єктів звернення знайомитися з картками. У таких випадках суб'єкт звернення віддасть перевагу зверненню за особистою консультацією до персоналу. Оптимальним форматом інформаційних карток є формат А5, прийнятним є також формат А4. Для різних сфер законодавства / груп послуг можна також використовувати папір різного кольору та інші способи візуалізації.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень. Тобто інформаційна картка є відритими документом, і суб'єкт надання адміністративних послуг та / або ЦНАП має вживати усіх заходів, щоб забезпечити вільний і широкий доступ до інформаційних карток. На веб-сайті інформаційні картки доцільно «підв'язувати» безпосередньо до переліку адміністративних послуг, у тому числі додавати і форму бланку заяви (якщо її необхідно заповнювати особі).

Якісна інформаційна картка зменшує потреби в усних та інших персональних консультаціях, і є джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для персоналу, що здійснює прийом відвідувачів.

Якщо адміністративна послуга є комплексною, тобто передбачає проходження декількох послідовних етапів, у яких беруть участь різні суб'єкти, то для неї у будь-якому разі розробляється одна інформаційна картка. Тобто діє правило: одна адміністративна послуга – одна інформаційна картка.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП. При цьому перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Тобто закладена така логіка, що певну номенклатуру адміністративних послуг, які нині надають органи виконавчої влади, буде в імперативному порядку включено до компетенції ЦНАП. Разом з тим, Закон передбачає, що на основі узгоджених рішень з суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

Важливо наголосити, що відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг (ч. 8 ст. 12). Тобто ця норма імперативно визначила, що якщо адміністративна послуга надається через ЦНАП, то суб'єкт, який розглядає справу по суті (наприклад, певний підрозділ виконкому), не має права здійснювати окремий прийом громадян щодо даної категорії справ.

Перелік адміністративних послуг для ЦНАП має складатися на основі базового переліку адміністративних послуг, що надаються виконкомом міста (його підрозділами), міською радою, комунальними підприємствами. В ідеалі

було б доцільно в базовий перелік включати і адміністративні послуги, що надаються органами (підрозділами) виконавчої влади міського та обласного рівнів, адже частина з них вже може бути інтегрована в ЦНАП, у тому числі через механізми єдиних дозвільних центрів та нового Закону «Про адміністративні послуги». Але це питання може вирішуватися і поетапно, вже після початку функціонування ЦНАП.

При складенні Переліку адміністративних послуг важливим є точне формулювання найменування послуги, яке має відображати її суть (наприклад, “державна реєстрація фізичної особи-підприємця”).

Не є адміністративними послугами і тому не можуть бути включені до переліку: контрольно-інспекційна діяльність (без звернення заявника-адресата); фактичні дії (без потреби прийняття адресного (персоніфікованого) рішення; окремі процедурні дії, що не породжують прямих правових результатів (наприклад, “прийняття заяв”, “реєстрація вхідної/вихідної кореспонденції” тощо); звернення, не пов’язані з суб’єктивними правами особи. Наприклад, не є адміністративною послугою присвоєння “почесних звань”, “вручення грамот” тощо, оскільки відмова у такому присвоєнні не підлягає судовому захисту.

До компетенції ЦНАП можуть належати також дії органів влади, які не мають ознак адміністративних послуг, але є органічними для таких суб’єктів та очікуваними з боку споживачів: інформаційні та консультаційні послуги (але при цьому немає потреби подрібнювати такі послуги за сферами законодавства/галузями тощо); надання копій (дублікатів) документів, витягів та довідок (зокрема архівних довідок, витягів з рішень міськради тощо); прийняття звітів, декларацій тощо; прийняття звернень громадян рекомендаційно-пропозиційного характеру та скарг.

Для максимального задоволення інтересів громадян та суб’єктів господарювання у Законі України «Про адміністративні послуги» визначено, що «вимоги цього Закону поширюються на надання суб’єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні

чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт» [57].

При формуванні Переліку адміністративних послуг за первинний критерій слід брати назву (вид) послуги, а не підрозділ, що її надає. Тобто інформація про підрозділ є додатковою (а для громадян при зверненні до ЦНАП – навіть зайвою, бо це питання внутрішньої організації діяльності).

Звичайно має бути і зручний критерій для послідовності викладу послуг. При цьому можуть бути різні варіанти, зокрема: предметний (коли послуги викладаються послідовними групами: підприємницькі, соціальні, житлові, земельні і т.д.); та/або – алфавітний (для пошуку) тощо.

При формуванні Переліку адміністративних послуг первинна інформація може братися від структурних підрозділів та органів влади, які сьогодні надають ці послуги. Але збір такої інформації, маючи ознаки функціонального обстеження, не повинен завершуватися механічним сумуванням (включенням) усіх позицій, поданих структурними підрозділами до одного списку. Надзвичайно важливо провести аналіз надлишкових функцій-послуг (у тому числі скасовуючи необґрунтовані послуги), а також функцій, які при застосуванні принципу “єдиного вікна” повинні отримати статус “внутрішніх функцій (процедур)” (йдеться про різноманітні погодження, надання висновків тощо).

Комплексне дослідження організації надання управлінських послуг на місцевому рівні передбачає дослідження та аналізу передових зарубіжних та вітчизняних практик.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

#### 2.1. Зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг

Ефективне реформування системи надання адміністративних послуг в Україні є важливим процесом в умовах інтеграції до Європейського Союзу. Цей процес має бути ефективним та забезпечити відповідний рівень довіри до органів влади, забезпечення потреб і запитів людей відповідно до ознак демократичного суспільства і правової держави. Вищезазначене актуалізує вивчення та аналіз досвіду зарубіжної практики.

Як показують дослідження, ідея створення офісів для громадян виникла в 90-х роках, коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. В багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян (“one-stop-shop”), що мала на меті забезпечити отримання громадянином адміністративної послуги в рамках одного візиту.

Практика показує, що *Нідерланди* належать до числа лідерів-першопрохідців у впровадженні концепції універсамів послуг. А муніципалітет міста Гаага (Den Haag), на думку багатьох експертів, має один із найкращих зразків ЦНАП. Система універсамів послуг має два рівні: центральний офіс на загальноміському рівні та 7 офісів у різних районах міста. У центральному офісі в приміщенні муніципалітету на першому поверсі ведеться прийом громадян з усіх питань у межах компетенції муніципалітету. Будь-яка особа вільно, без перепусток чи будь-яких пояснень, може зайти в будівлю муніципалітету. Якщо особи попадає до одного з понад двадцяти прийомних місць і має можливість вирішити одночасно всі свої питання. З 2009 р. владою міста було прийнято рішення створити “Службу публічних послуг” (Publieksservice) шляхом поєднання ресурсів Служби у справах громадян

(Burgerzaken), інформаційного порталу ([www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl)) та Контактного центру (ContactCentrum service). Таке поєднання стало новим кроком на шляху до кращого обслуговування громадян та бізнесу.

Як бачимо, в офісах з надання послуг Гааги можна отримати широкий спектр послуг, зокрема, зареєструвати акти цивільного стану; отримати широкий перелік документів особи; відповідні документи, витяги з них чи їх копії.

Для розгляду справи та отримання послуги споживач може звернутись трьома способами: особисто, у письмовій чи електронній формі. Усі послуги платні, в тому числі “дрібні” довідки. Розміри плати за кожну послугу визначаються муніципалітетом Гааги і можуть суттєво відрізнятися від розцінок в інших регіонах Нідерландів. У складних послугах (як наприклад, отримання дозволу на будівництво) спочатку стягується плата за сам розгляд заяви, а у випадку успішного вирішення справи окремо сплачуються кошти за відповідний дозвіл.

Вивчення досвіду *Німеччини* показує, що в даній країні поширена континентальна модель місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві). Федеративна республіка Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини. Організація влади в землях Основним законом не регулюється. Конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують в різних німецьких землях, фактично в

усіх землях самоврядування є досить розвинутим і в громадах вирішується понад 80 % питань, коли громадянин має стосунки з владою.

Як показує практика, офіси для громадян у ФРН набагато повільніше утворювалися у великих містах, аніж у малих. Проте, наприклад, в Берліні нині вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей. Універсами послуг (або «офіс для громадян» чи «бюро для громадян») є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Структура та організація УП у Німеччині передбачає: організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у т.ч. для конфіденційних розмов; створення “фронт-офісу” (зони обслуговування замовників) та “бек-офісу” (зони для роботи співробітників УП), де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що усі послуги повинні опрацьовуватися в УП всіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму); порівняно великі міста (понад 30 000 жителів) мають при вході інфотеки, де замовники отримують інформацію та вирішують дрібні питання (отримують бланки заяв, забирають готові посвідчення особи; така організаційна форма сприяє скороченню часу прийому (черг) та регулює потоки відвідувачів); якщо деякі місця обслуговування відвідуються споживачами частіше, рекомендується періодично (щотижня) практикувати зміну робочих місць між співробітниками (принцип ротації), що сприяє збалансованому розподілу навантаження та урізноманітненню сфер діяльності працівників; починаючи з певного розміру міста (понад 40 000 жителів), черга регулюється різними системами організації прийому (системою талонів з

номерами); необхідність впорядкування черги, серед іншого, обумовлюється відсутністю у споживачів можливості бачити всі місця обслуговування; організацію позмінної роботи через подовжені години прийому з тією метою, щоб у години “пік” була забезпечена достатня чисельність персоналу. Отже, працівники бюро для громадян працюють не у відповідності з загальним режимом роботи в органах місцевого самоврядування, адже їм надається можливість колективно вирішувати питання режиму роботи (складати робочий графік).

Кількість співробітників УП залежить від спектра завдань та кількості годин роботи УП на тиждень, тобто від завантаженості, а не від кількості мешканців. Кількість персоналу в Німеччині в середньому на 30 тисяч мешканців становить 5 осіб.

Кожен універсам послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік з тим, щоб інтегрувати в універсам послуг функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів тощо). Як правило, 80 % послуг складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг в середніх і невеликих містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди. Решта послуг (20%), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо.

Аналізуючи процес реформування надання адміністративних послуг ФРН, слід звернути увагу на те, що в універсамах послуг не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів



цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на «швидкі» послуги. Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний універсам послуг, а у районних адміністраціях – районні універсами послуг. Фінансові органи сьогодні також все частіше створюють універсами послуг для отримання податкових документів.

Адміністративно-територіальна реформа в *Польщі* як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою. Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрацій. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці.

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади) та ін.

Основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та

адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [12, с. 101].

Створення централізованої системи Відділів обслуговування мешканців (далі – Відділ) було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканцям міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено в якості установ, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID – карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Вони пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено. Також в якості основного принципу діяльності Відділів було запроваджено відокремлення прийняття звернення від тих посадовців, хто розглядає справу та виносить рішення. Це має гарантувати незацікавленість та виключити корупцію. Окрім реалізації своїх основних завдань Відділи також виконують інформаційну функцію, а саме: запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів.

На всіх рівнях адміністративно-територіального поділу *Великобританії* місцева влада представлена ОМС, які здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою. Міське самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів та реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Загальне управління містом здійснює адміністрація Великого Лондона, яка представлена мером міста, який реалізує виконавчу владу, та Лондонською міською асамблеєю, яка затверджує міський бюджет. Лондон є розподіленим на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами, а також Сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі

функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг.

З цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад, які включають: визначення пріоритетів і стандартів, узгодження із місцевим виконавчим органом влади; критерії оцінки виконання радами своїх функцій (ради поділені на 4 групи з якості надання послуг): високо результативні, вищі за середній, нижчі за середній, низько результативні; чіткі і короткі публічні відомості, які надають можливість громадянам оцінювати їх діяльність; відлагодженість й обґрунтованість розцінок на послуги, що сприятиме їх поліпшенню; контроль з боку аудиторської комісії з метою запобігання погіршенню діяльності ради з надання послуг тощо. [2, с. 158].

Одним із округів Лондону є Вестмінстер, який наділений статусом міста. Інформацію щодо послуг докладно подано на Інтернет-сайті Ради Вестмінстера. Необхідну інформацію розміщено в розділі «Рада, управління та демократія», а також в підрозділах «Рада - Контакти, консультації та зворотній зв'язок - «універсами послуг», де визначено основні стандарти діяльності «універсамів послуг»: добропорядність та професіоналізм, зручність у роботі (справедливість і рівність при наданні послуг споживачам; доступність послуг; підтримка персоналом внутрішнього зв'язку з необхідними відділами від імені споживачів задля задоволення їх звернень; знання персоналом широкого спектру мов), а також відповідальність. Окрім того, подано короткий перелік засобів надання адміністративних послуг: широкий спектр інформаційних буклетів і матеріалів для споживачів; безкоштовні телефонні лінії для зв'язку з підрозділами Ради; касове обслуговування всіх встановлених Радою платежів; перевірка заяв на отримання ліцензій, зокрема, щодо вуличної торгівлі; доступ до дозвільної документації, а також технічні засоби пошуку необхідних документів і бланків по електронних ресурсах «універсаму послуг»; послуги із ксерокопіювання пов'язаних з Радою документів; консультаційно-роз'яснювальні засоби для неангломовних споживачів; відео термінал з доступом до перекладачів мовою жестів – для глухих споживачів і споживачів із проблемами слуху. Крім того, на сайті викладена інформація, що передбачає

деталізований виклад адміністративних послуг, що надаються даним «універсамом послуг». Зазначено, що «універсам послуг» має можливість сприяти вирішенню справ за зверненням з питань: у житловій сфері; у сфері реєстрації виборців; ліцензування; планування і податків із земельної власності; паркування громадян; ліцензій в автодорожній сфері; загальної та місцевої інформації; щодо звернень з питань, запроваджених Радою податків та бізнесових ставок [53, с. 253].

Загалом досвід Великобританії з функціонування та реформування системи місцевого управління заслуговує на увагу, перш за все, новизною підходів до проблеми посилення місцевого самоврядування, підвищення якості надання управлінських послуг і тому має велике значення і у практичному, і в теоретичному аспектах. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. Також з цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад.

Для кращого розуміння досвіду Канади у сфері надання адміністративних послуг необхідно взяти до уваги, що Канада як федеральна країна має три чітко відокремлені рівні влади: федеральний, провінційний, муніципальний. І особливістю цієї країни є те, що найбільша кількість послуг формально закріплена за провінційним рівнем, який можна порівняти з рівнем області в Україні. Канадські провінції визначають повноваження для муніципалітетів. У Канаді не використовується термін «адміністративні послуги», але його найближчим відповідником є поняття «публічні послуги» (або «урядові послуги»). Їх поділяють на «внутрішні» (уряд для уряду) та «зовнішні» (для громадян, бізнесу). Ці послуги включають і ті, які українське законодавство визначає як власне «адміністративні» – регулятивні заходи (пов'язані з прийняттям рішень, видачею документів, реєстраційними діями), а також інші послуги (інформаційні, культурно-освітні, у сфері дозвілля тощо).

Владою Канади вже понад три десятиріччя значна увага приділяється проблематиці послуг. Нині дана тематика залишається однією з головних у порядку денному на усіх рівнях влади. У центрі уваги є особа та її потреби.

Особливістю державної політики Канади є надання пріоритетного значення створенню «інтегрованих офісів», тобто єдиних офісів, де громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг. Різні рівні влади (федеральний, провінційний та муніципальний) намагаються об'єднувати свої зусилля при наданні послуг, у тому числі створюючи спільні офіси. Нині загальними напрямками політики Канади у сфері послуг є: інтеграція окремих баз даних (при цьому доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентується); інтеграція каналів доступу за послугами (спільний офіс з надання послуг; один веб-сайт; один довідковий / контактний номер телефону); спрощення процедур (зменшення розмаїття у формах заяв тощо); проактивна роль адміністрації (тобто якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання наступних послуг). Наприклад, при реєстрації народження батькам запропонують також зареєструвати дитину і в системі медичного страхування, проінформують про програми з виплати коштів на дитину тощо. Також вважається, що слід завчасно інформувати клієнтів про очікувані на них ситуації / послуги (наприклад, про наближення права на пенсію, про потребу продовжити якийсь дозвіл тощо) [29, с. 80].

У ході напрацювання та законодавчого закріплення процедурних етапів надання тієї чи іншої послуги до уваги береться, в першу чергу, критерій «зручності» для споживачів. Наприклад, якщо можливе подання заяви на отримання послуги чи підтвердження певних даних телефоном, то цей інструмент впроваджується до використання, оскільки він є значно зручнішим для громадян, ніж особистий візит до офісу. У Канаді нині увага приділяється п'яти каналам звернення за послугами: телефон; «фізичні офіси» (особисте відвідування); кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); Інтернет; мобільний зв'язок. Крім цього, в Канаді практикується впровадження мобільних (виїзних) офісів.

Нині є тенденція від вертикального визначення стандартів послуг (тобто зверху для нижніх інстанцій) до горизонтального: кожен надавач послуг самостійно визначає для себе стандарти.

Міністерства виробляють Хартії послуг для своєї діяльності, тобто власні стандарти послуги. Більшість послуг в Канаді є платними. Критерієм визначення розміру плати за надання послуги є її собівартість. Закон передбачає обов'язкове проведення публічних консультацій у разі підвищення ціни на ту чи іншу послугу, що також включає порівняння цін (плати) на аналогічні послуги (в тому числі з вартістю аналогічних послуг в інших країнах). Деякі послуги, які виводяться для надання в режимі «он-лайн», можуть мати меншу вартість (для заохочення використання таких інструментів). Хоча окремі провінції виступили проти такої політики, оскільки вважають, що ціна послуги не повинна визначати спосіб її отримання, тобто не повинна впливати на вільний вибір особи. Варто зазначити, що в Канаді є цікаве правило: якщо особа взагалі не отримала послугу, або не отримала її своєчасно, то їй повертаються сплачені кошти.

Останні тенденції у сфері надання послуг у Канаді полягають у: спрощенні відносин громадян з урядом; заохоченні громадян до самообслуговування; заохоченні максимальної співпраці між різними органами і рівнями влади; використанні нових технологій (і нових медіа, наприклад, відеоінструкції на YouTube). Цікаво, що на перспективу акцент робиться навіть не на комп'ютер, а на смартфони.

Серед найпопулярніших послуг «Сервіс Канада»: призначення допомоги у випадку безробіття; надання номеру соціального страхування; видача паспорта; послуги у сфері пенсійного забезпечення. Офіси «Сервіс Канада» можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій. У цій організації використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом тощо. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг: бажаний спосіб отримання послуг, інформації тощо. У «Сервіс Канада» функціонує офіс оцінки задоволеності клієнтів, який працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно. За загальним правилом, працівники даного офісу намагаються вже протягом 24 годин передзвонити особі та надати відповідь щодо її запиту чи скарги.

Дослідження показали, що клієнти не цікавляться стандартами послуг. Однак вони бажають, щоб уряд був їм підзвітний, а стандарти, в свою чергу, виступають мірилом для оцінки його роботи. Стандарти послуг в Канаді постійно оновлюються. У ході дослідження було також виявлено дуже важливий зв'язок: чим більше задоволені працівники, що надають послуги (своєю роботою / умовами праці), тим краща якість послуг. Крім того, працівники прагнуть бути залученими до планування, впровадження змін та реформ у сфері надання послуг. Це не лише зменшує опір змінам, але й підвищує загальну задоволеність персоналу. Офіси «Сервіс Канада» не мають єдиних правил роботи. Для них характерний великий рівень гнучкості та врахування місцевих особливостей (наприклад, є офіси, які мають лише по 2 працівники). Та все ж, у принципах організації їх роботи можна віднайти більше спільних рис, аніж відмінностей.

Особливо цікавим для розгляду є канадський досвід зі створення так званих «інтегрованих офісів» (аналог українського центру надання адміністративних послуг). Інтегрований офіс є місцем, де надаються послуги усіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад, Оттави), провінції (наприклад, Онтаріо), федерації (Канади). Створення таких офісів у Канаді починалося у форматі «пілотних проектів», але канадці вважають цей проект дуже успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувався за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями. Організація роботи «інтегрованого офісу» на початках була побудована наступним чином: працівники різних рівнів влади мають свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні, і власне керівництво. Тож фактично у даному офісі є три керівники (менеджери). Всі інші елементи інтегрованого офісу достатньо типові: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця обслуговування.

Важливо, що великі міста не обмежуються одним офісом з надання послуг. Наприклад, у Оттаві є ще кілька таких офісів, які здебільшого розташовані в адміністративних будівлях колишніх самостійних муніципалітетів, що були об'єднанні в єдину юрисдикцію – «Місто Оттава».

Слід зазначити, що «Сервіс Оттава» початково утворювався шляхом направлення працівників різних підрозділів до єдиного офісу. Але згодом утворено самостійний департамент «Сервіс Оттава» – структуру зі своїм штатом, бюджетом. Оператор кол-центру, за потреби, може з'єднати особу з конкретним працівником (фахівцем) муніципалітету.

В планах на майбутнє, крім використання нових засобів зв'язку (особливо Інтернету і мобільних телефонів) є створення «бази знань» – переліки найпопулярніших серед громадян запитань та відповідей на них, а також «мобільне» використання працівників, що означає можливість їх тимчасового переміщення з одного офісу до іншого, якщо у цьому виникає потреба. Підвищення якості послуг в «Сервіс Оттава» включає постійний (24 години на добу / 7 днів на тиждень) та зручний доступ до інформації та послуг.

Для України є актуальним досвід перших років роботи «Сервіс Онтаріо». Тоді участь партнерських міністерств була добровільною, і організація зіштовхнулася з труднощами забезпечення виконання зобов'язань з боку міністерств у наданні послуг від їх імені. Отже, тепер міністерства можуть зосередитися на політиці, а «Сервіс Онтаріо» зосереджується виключно на наданні послуг, тобто на роботі з громадянами. Послуги від міністерств до «Сервіс Онтаріо» передавалися у повній мірі. Паралельно з передачею функцій відбувалося переведення персоналу. «Сервіс Онтаріо» продовжує рости, і нарощувати свій потенціал для інтеграції та надання послуг в Онтаріо. Організація докладає зусиль у проведенні єдиної політики в рамках візуальної маркетингової стратегії, зосередженої на іміджі та позиціонуванні, що досягається шляхом використання характерного логотипу і гасла «полегшуючи життя».

Цікаво, що провайдером послуг «Сервіс Онтаріо» можуть бути і приватні структури (наприклад, в Онтаріо це 206 офісів, що обслуговуються приватними структурами, при 87 публічних). Підраховано, що надання послуг через приватного провайдера дешевше для бюджету у 2-3 рази. З таким провайдером підписується угода на 5 років. Відбір провайдера здійснюється через тендер.



Послуги «Сервіс Онтаріо» надаються також і через спеціальні «кіоски» (типу банкоматів / платіжних терміналів), які розміщені у громадських місцях. Проте від цієї форми надання послуг у Канаді планують поступово відмовлятися, оскільки ця техніка часто ламається і при цьому є дуже дорогою у ремонті.

Інтеграція послуг відбувається не лише щодо офісів, але й веб-сайтів та контактного телефону. В «Сервіс Онтаріо» запроваджено єдиний номер телефону. У створення кол-центру при даній організації вкладаються дуже великі інвестиції.

Варто зауважити, що в перший період створення «Сервіс Онтаріо» якість послуг дещо знизилася (принаймні такий висновок робиться з оцінок громадянами компетентності персоналу), оскільки з рухом у напрямку універсалізації вузькоспеціалізованим працівникам було важко освоювати нові теми / послуги. Проте за кілька років високі позитивні оцінки за цим критерієм знову відновилися. В планах роботи «Сервіс Онтаріо» – впровадити роботу офісів у суботу зранку, а також подовжити години роботи у четвер.

Головний фізичний офіс «Сервіс Онтаріо» у Торонто має 60 працівників та понад 1500 відвідувачів щодня. Крім забезпечення всіх необхідних умов організації роботи офісу (поділ на фронт-офіс та бек-офіс, наявність рецепції, електронної системи керування чергою, великої кількості місць для очікування та для обслуговування), він містить дуже гарно обладнані робочі місця (передбачені навіть пристрої для перевірки зору у бажаючих отримати ліцензію водія). У цьому ж приміщенні (у спеціальній кімнаті) можна здати і сам іспит на знання правил дорожнього руху. Дуже багато місць облаштовано для самообслуговування відвідувачів. Попри акцент на ІТ-технології тема «електронного цифрового підпису» не виноситься як ключова у Канаді. Для низки послуг достатньо простого звернення он-лайн чи електронною поштою. Для ідентифікації особи, якщо це справді потрібно, можуть використовуватися також інші інструменти (наприклад, уточнюючі питання персонального характеру, аналогічно до банківської системи).

На думку канадських експертів, навіть беручи до уваги, що організація надання послуг федеральною владою (насамперед «Сервіс Канада») є на дуже високому рівні, провінційна влада (зокрема, в Онтаріо) значно швидше впроваджує новації і пропонує послуги ще вищої якості. Це лише підтверджує позицію про те, що чим ближче надавач послуг до споживача, тим швидше і якісніше він надає послуги.

Подібно функціонують ЦНАПи і у *Швейцарії* – там більшість документів можна замовити онлайн (середня ціна довідки – 30 франків, у еквіваленті до української валюти це – 800 грн), а всі сервіси, які надають ці послуги, підпорядковуються міській раді.

«Єдине вікно» новинка в *Угорщині*. Її там запровадили у 2011–2013 рр. у рамках адміністративної реформи. Список послуг, які можна отримати в угорському «єдиному вікні», величезний. Тут угорці оформлюють шлюби, розлучаються, реєструються за місцем проживання, вирішують питання громадянства. Тут шукають роботу і допомогу по безробіттю, отримують соціальні виплати і субсидії. У переліку послуг, які надаються «єдиним вікном», є навіть пункт «реєстрація кіз і овець». Такі центри діють у кожній базовій адміністративно-територіальній одиниці. На відміну від Німеччини та Польщі, в Угорщині вся система є централізованою, а отже, список послуг уніфікований. Як бачимо, сам факт централізованого надання адміністративних послуг у країнах ЄС не сприймається за «суперпослугу» – це звичайна практика, до якої звикли європейці.

Проаналізувавши досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах, бачимо, що централізованого світового стандарту не існує. Для України важливо застосовувати передові зарубіжні практики, враховуючи особливості національного розвитку.

## **2.2. Вітчизняна практика надання адміністративних послуг**

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, наближення адміністративних послуг до громадян та бізнесу, а також подальша розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг визначені пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.

Підвищення якості надання адміністративних послуг для фізичних і юридичних осіб на принципах прозорості, оперативності, доступності та зручності, раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, використання сучасних технологій для роботи адміністраторів, забезпечення комплексу супутніх послуг для комфортну клієнтів є головними пріоритетами сучасного Центру надання адміністративних послуг.

Як показують дослідження, процес розвитку мережі ЦНАП триває у всіх регіонах України. ЦНАП створюється та діє відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». ЦНАПи можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради в разі прийняття відповідною радою такого рішення.

З метою забезпечення комфортних умов для надання адміністративних послуг в Україні функціонує 796 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). За I півріччя 2019 р. запрацювало 18 нових Центрів та територіальних підрозділів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де станом на 01.07.2019 нараховується 168 ЦНАПів.

Як показує практика, зразковий ЦНАП – це привітні адміністратори, відкритість та прозорість, прийом відвідувачів без обідньої перерви (а в окремі дні – до восьмої вечора), електронна черга, а також надання максимальної кількості послуг. 53% ЦНАПів пропонує своїм відвідувачам від 50 до 135 послуг, 27% надає від 136 до 200 послуг [45].

Розвиток ЦНАП у різних регіонах належить до сфери відповідальності місцевої влади (міста, селища або села). Від місцевої влади залежить все, починаючи від ремонту в приміщенні ЦНАП і оснащення, закінчуючи переліком надання безкоштовних адмінпослуг для зручного очікування

(чай/кава, доступ до Інтернету). Ситуація з фінансуванням роботи ЦНАПів найскладнішою є в райдержадміністраціях. Крім того, потребує спрощення процедура надання адміністративних послуг для отримувачів.

Найбільшу кількість ЦНАП зафіксовано в містах, районах і об'єднаних громадах Дніпропетровської області. Там працює 50 таких центрів. З 2016 р. на Дніпропетровщині відкрито 10 нових офісів: у Кам'янському, Дніпрі, Новомосковську та в шести об'єднаних громадах (Слобожанської, Апостолівської, Богданівської, Вакулевської, Вербківської і Сурсько-Литовської). Для порівняння в Кіровоградській області працює 25 ЦНАПів, Івано-Франківській – налічується 21 ЦНАП. Так, більшість ЦНАПів в Івано-Франківській області створено при райдержадміністраціях, шість – органами місцевого самоврядування, один ЦНАП діє в Печеніжинській об'єднаній територіальній громаді, незабаром планується відкриття ЦНАПу у Верхнянській ОТГ.

Під час засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ВРУ звернуто увагу на необхідності об'єднання на даному етапі зусиль усіх гілок влади та підтримати створення мережі ЦНАП по всій країні, як надійного інструменту для наближення послуг до людей. «На сьогодні головне завдання – це забезпечення виключного права на створення Центрів адмінпослуг органами місцевого самоврядування», – підкреслив народний депутат С. Кудлаєнко. Водночас наголошується на вжитті превентивних заходів щодо уникнення такого негативного явища, як комерціалізація ідеї ЦНАП, що невілює децентралізацію як таку в умовах утворення окремими службами різноманітних сервісних центрів з надання точкових послуг населенню.

Як приклад успішного рішення варто вивчити досвід організації роботи ЦНАП у Кам'янському Дніпропетровської області. Там все зроблено за єдиним рішенням, єдина концепція по всьому ЦНАП. О. Лічманенко, начальник відділу розвитку адмінпослуг департаменту економічного розвитку Дніпропетровської облдержадміністрації, пояснює, що в них багато «фішок», яких немає ніде в Україні. Наприклад, у головному офісі Кам'янського ЦНАП обладнане місце

представника уповноваженого з питань захисту прав людини Верховної Ради України.

Те ж стосується і переліку надання адміністративних послуг. Усе залежить від того, зі скількома інстанціями і службами орган, який курирує Центр надання адміністративних послуг, уклав меморандум про співпрацю. Наприклад, після укладення договору про співпрацю з управлінням соціального захисту населення, у ЦНАП з'являється можливість надання їх послуг. Центр збирає документи в громадянина і направляє в управління соцзахисту, де їх обробляють і роблять запитувані клієнтом дії. І це з усіма інстанціями.

Для більш якісної організації роботи проводиться робота з виявлення взагалі всіх послуг, які можуть надаватися через ЦНАП. Постійно ці послуги мають додаватися до переліку. Так, першими в Дніпропетровській області стали надавати адмінпослуги учасникам АТО в ЦНАП м. Кам'янськ. За словами директора департаменту муніципальних послуг та регуляторної політики Кам'янського міської ради М. Гурської, у цьому році в ЦНАП заплановано надавати послугу з оформлення всіх необхідних документів при народженні дитини.

З метою розширення переліку адміністративних послуг, які можуть надавати ЦНАПи в різних регіонах країни, на місцях вирішують питання придбання за рахунок міського бюджету спеціального обладнання та програмних засобів, які використовуються для оформлення та видачі необхідних документів. Так, у Бердичеві Житомирської області підготовлено проект рішення міської ради щодо доповнення переліку адміністративних послуг, які делеговані органам місцевого самоврядування, а саме: реєстрація актів цивільного стану, видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами, державна реєстрація транспортних засобів.

У ЦНАПі Кропивницького працюють над упровадженням нового сервісу – надання довідок про несудимість. Відповідні листи направлено до управління поліції та ОДА. Сам ЦНАП Кропивницького і його сайт достатньо структуровані. Тут вказаний перелік адміністративних послуг, подано список документів дозвільного характеру, є розділи «Відділ державної реєстрації

(Реєстрація бізнесу)», «Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», «Відділ реєстрації місця проживання осіб». Окремо діє розділ «Адміністративні послуги через інтернет». Тут можна замовити витяг із Державного земельного кадастру, Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Також на сайті ЦНАПу можна скачати необхідні бланки заяв та довіреності, надати свої пропозиції і залишити відгуки про його роботу

Головне завдання ЦНАПу на 2019 р. – упровадження електронного документообігу в міській раді. Програмний комплекс вже є і готовий до роботи.

З метою спрощення процедури отримання адміністративних послуг, для зручності і щоб уникнути черг у центрах надання адміністративних послуг Миколаївської області громадянам надана можливість записатися на прийом в онлайн-режимі на будь-який зручний день і час згідно з графіком роботи обраного центру. Попередній запис на прийом до адміністратора центру здійснюється через «Особистий кабінет» на порталі адміністративних послуг Миколаївської області. Зареєстровані в «Особистому кабінеті» користувачі мають можливість отримувати онлайн-послуги: електронні консультації, попередній запис на прийом у ЦНАП, подачі заяви на отримання послуг в електронному вигляді. У розділі «Корисні поради» особистого кабінету також надана можливість ознайомитися з інструкціями з реєстрації користувача і отримання консультації в «Особистому кабінеті». Попередній онлайн-запис на прийом здійснюється у всіх районних центрах надання адміністративних послуг Миколаївської області.

Загалом, по Україні ЦНАП фінансуються виключно з міського бюджету. Зокрема, у забезпеченні новою комп'ютерною технікою, меблями. Зокрема, у Кіровоградській області за рахунок коштів місцевих бюджетів на оснащення ЦНАПів у 2019 р. спрямовано понад 1,21 млн грн. Цього року є можливість отримати кошти на створення і оснащення ЦНАП з Державного фонду регіонального розвитку.

З метою запобігання корупції, у деяких регіонах у приміщеннях ЦНАП встановлено камери аудіо- та відеозапису, запроваджуються електронне

керування чергою, що дає можливість регулювати черги заявників для отримання адміністративної послуги та економити їх час.

На сьогодні у великих містах спеціалісти ЦНАПів надають близько 100 адміністративних послуг. З початку 2019 р. перелік послуг, які надають ЦНАПи в режимі онлайн, розширюються. Наприклад мешканцям міста Івано-Франківська доступні одинадцять нових послуг, це: надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; надання дозволу на встановлення тимчасової виносної конструкції; присвоєння (зміна) поштової адреси (для новозбудованих об'єктів:); присвоєння (зміна) поштової адреси (для існуючих об'єктів:); надання дозволу на розміщення художньо-просторової композиції (зелені насадження, фітокомпозиції тощо), які використовуються як рекламоносії; надання дозволу на розміщення графічної (лазерної) проекційної установки; обстеження житла на предмет відповідності санітарним нормам та визнання придатним для проживання; видача ордерів (дозволів) на порушення об'єктів благоустрою, пов'язаних з виконанням земельних та/або ремонтних робіт; взяття громадян на квартирний облік за місцем проживання та взяття на облік громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу та зняття з обліку (для взяття на квартирний облік); взяття громадян на квартирний облік за місцем проживання та взяття на облік громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу та зняття з обліку (для зняття з квартирного обліку); взяття громадян на соціальний квартирний облік за місцем проживання.

Ці послуги замовляються за технологією Bank-ID або за допомогою «Персонального кабінету мешканця». Крім того, при першому замовленні адміністративної послуги онлайн створюється «Персональний кабінет мешканця», заявнику надається логін та пароль і подальше замовлення послуг онлайн можливе за допомогою «Персонального кабінету мешканця».

Ознайомитись з інформаційними картками цих послуг можна на сайті ЦНАП або за допомогою мобільного додатку «Мобільний Івано-Франківськ». На сьогодні мешканцям міста Івано-Франківська доступно 47 адміністративних послуг, які можна замовити онлайн.

У Львові значна увага приділяється крім облаштуванню приміщень ЦНАПів сучасною технікою, системою керування чергою, відеоспостереженням, безкоштовними Wi-Fi зонами, дитячими зонами особам з особливими потребами. У всіх центрах є мнемосхеми для незрячих, для людей, які пересуваються на візку, є комфортний заїзд. Також встановлена система пост-терміналів, і є можливість одразу оплачувати платні адміністративні послуги на місці. У нових офісах забезпечено прийом та видачу заяв на отримання адміністративних послуг, які надають державні органи влади. За словами директора департаменту адміністративних послуг В. Бартошик, основні послуги, які надаються у ЦНАП м. Львова: консультаційні – безпосередній прийом громадян, відповіді на запитання, на звернення, одержані електронною поштою, телефоном; реєстраційні – реєстрація звернень у системі документообігу (заяви, скарги, пропозиції, заяви на отримання адміністративних послуг); запис на прийом до посадовців; видача результатів адміністративних послуг; реєстрація бізнесу та речових прав, реєстрація місця проживання, оформлення та видача паспорта громадянина України у вигляді ID-картки та паспорта для виїзду за кордон.

Що стосується таких послуг, як оформлення та видача паспорта громадянина України у вигляді ID-картки та паспорта для виїзду за кордон, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, державної реєстрації транспортних засобів, то їм у поточному році в ЦНАПах різних регіонів країни приділяється значна увага. Голова Державної міграційної служби М. Соколюк підтвердив, що безвіз призведе до сплеску попиту на нові закордонні паспорти. Щоб уникнути ажіотажу з їх оформленням, у жовтні 2016 р. внесено зміни до законодавства, які дозволяють ЦНАПам міст приймати документи і видавати закордонні паспорти та ID-карти шляхом прямого доступу до Єдиного державного демографічного реєстру.

На сьогодні за кошти міських бюджетів вже закуплено необхідне обладнання в містах Луцьк, Київ, Львів, Одеса, Кривий Ріг, с. Олександропіль Дніпропетровської області, Маріуполь, де вже видають закордонні паспорти та ID-карти. Багато інших міст також перебувають на різних етапах закупівлі



цього обладнання. Потреба в додаткових станціях виникла тому, що існуючі потужності Державної міграційної служби були розраховані тільки на закордонні паспорти, а з введенням ID-карт робочих станцій не вистачає.

Спростити процедуру видачі закордонних паспортів та передати ці повноваження ЦНАП пропонують користувачі системи електронних петицій у м. Тернополі. Автор ініціатива К. Кондратюк переконана, що 70 % від адмінзбору за видачу закордонних паспортів надходить саме в місцеві бюджети. Відповідно, за 2016 р. бюджет Тернополя отримав 11, 6 млн грн, у той час коли громадяни міста не отримують належного сервісу через нестачу обладнання і змушені звертатись у ДП «Документ», послуги якого є значно дорожчими.

Водночас існує ряд однотипних проблем у роботі ЦНАПів у всіх областях України, у тому числі незабезпеченість приміщеннями, неукомплектованість кадрами в окремих районах, відсутність відповідного фінансування тощо.

У межах проведення реформи з децентралізації наближення якісних послуг до людей – це і є ті зміни, яких найбільше чекали і які вже відчули в багатьох об'єднаних територіальних громадах. Швидкі успіхи в цьому напрямі стали можливими в тому числі і завдяки державній підтримці та сприянню наших міжнародних партнерів.

Як відомо, відбулося підписання меморандумів про співпрацю між представниками 12 об'єднаних територіальних громад та компанією SKL International щодо створення в цих громадах центрів надання адміністративних послуг. Фіналістами для отримання допомоги щодо створення ЦНАПів стали такі об'єднані громади: Іршанська (Житомирська обл.), Краснопільська (Сумська обл.), Миколаївська (Сумська обл.), Старосинявська (Хмельницька обл.), Чемеровецька (Хмельницька обл.), Глобинська (Полтавська обл.), Калитянська (Київська обл.), Северинівська (Вінницька обл.), Веселівська (Запорізька обл.), Мокрокалигирська (Черкаська обл.).

Фіналістом з отримання допомоги на створення віддаленого робочого місця стала Білозірська ОТГ (Черкаська обл.). Фіналіст з отримання допомоги на створення мобільного робочого місця – Славута (Хмельницька обл.).

У компанії SKL International зазначили, що в рамках меморандуму у цих 12 об'єднаних громадах до кінця року передбачається ремонт і обладнання Центрів адміністративних послуг, а також навчання відповідних фахівців та інформування населення про діяльність ЦНАПів.

Компанія SKL International реалізує Початкову фазу проекту U-LEAD component 2 «Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування» у частині розбудови Центрів адміністративних послуг. U-LEAD є спільною програмою Європейського Союзу та його держав-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

Об'єднані громади, які в рамках проекту U-LEAD component 2 отримають допомогу на створення ЦНАП, подавали заявки на участь у конкурсному відборі, який проводився шведською компанією SKL International.

Крім допомоги ЄС в створенні ЦНАПів у різних регіонах України, також надає підтримку німецька урядова організація GIZ. Зокрема, у лютому 2017 р. систему електронної черги ввели в п'яти Центрах надання адміністративних послуг Дніпропетровської області, які встановили за підтримки німецької урядової організації GIZ.

З метою фахової підтримки розвитку ЦНАПів та залучення додаткових фінансових ресурсів в областях проводять семінари-навчання щодо фахового подання заявок на участь у конкурсних відборах об'єднаних територіальних громад. Під час таких заходів учасники обговорюють нормативно-правову базу, що регламентує функціонування центрів надання адміністративних послуг та особливості заявок для участі в грантових проектах за рахунок міжнародної технічної допомоги в частині створення центрів надання адміністративних послуг.

Участь у проектах ЄС щодо розвитку ЦНАПів у різних регіонах України – це не тільки залучення фінансових ресурсів, а ще й передового досвіду з організації надання адміністративних послуг на місцях. Проте з практичної точки зору відвідувати державні інстанції зручно лише в окремих поодиноких випадках. У зв'язку з наявністю у європейській практиці організації роботи

ЦНАПів місцеві органи влади в нашій країні мають можливість самостійно вирішувати, який саме досвід тієї чи іншої країни для їхньої території найбільш оптимальний.

Мешканці багатьох міст України вже змогли переконатись в перевагах ЦНАП і на сьогодні процес розбудови мережі ЦНАП триває. В умовах децентралізації в Україні значна увага приділяється створенню та організації якісної роботи ЦНАПів на місцевих рівнях. Головними проблемами, що стримують розвиток ЦНАПів в Україні, є недостатнє фінансування в окремих регіонах, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг, що актуалізує дослідження наступного параграфу.

### **2.3. Методологія оцінки якості надання адміністративних послуг**

Якість надання адміністративних послуг є одним із визначальних чинників процесу створення ефективних ЦНАП. Оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Як показує дослідження, вона потребує комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Зокрема, упорядкування системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу.

Однією з базових основ для формування методології оцінки діяльності ЦНАП та якості послуг може бути чинна система управління якістю ISO 9001. Основним принципом цієї системи є орієнтація на потреби й очікування замовників, що забезпечується шляхом створення та функціонування клієнтоорієнтованої системи надання послуг, яка спрямована на постійне отримання відгуків та коментарів і враховує зауваження та пропозиції замовників послуг. Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого

сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов’язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог.

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов’язані етапи (рис 2.3.1.).

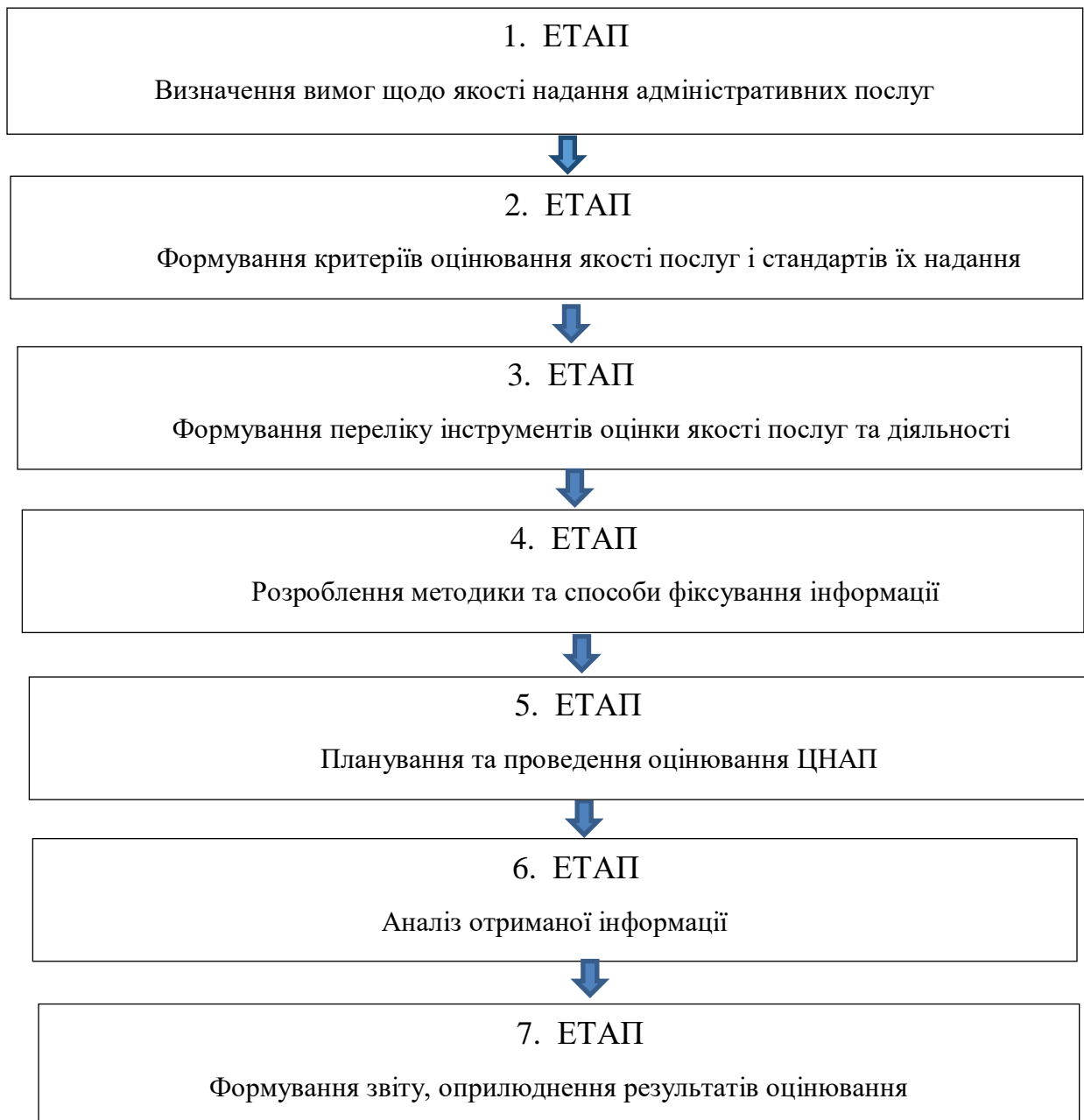


Рис. 2.3.1. Етапи оцінки якості послуг

Вимоги до якості надання адміністративних послуг мають формуватися:

на основі законодавчих і нормативних документів (законодавчі й нормативні вимоги прописано в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6.09.2012 р. № 5203-VI, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р, розпорядженні КМУ від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»);

органами влади, які створили ЦНАП (вимоги органу влади, який створив ЦНАП, можуть бути описані в нормативних документах – регламентах роботи, інформаційних і технологічних картках послуг, інструкціях та описах процедур надання послуг тощо);

відповідно до потреб та очікувань замовників послуг (вимоги замовників послуг можуть бути зафіксовані після отримання інформації від таких замовників у результаті застосування різних інструментів – ідеться про скарги та пропозиції, зауваження до роботи, соціологічні дослідження, зокрема, відповіді на запитання через веб-сайт, анкетування, різноманітні опитування).

На початку створення та діяльності ЦНАП визначальними мають бути законодавчі й нормативні вимоги. Утім, для органів влади, які хочуть бути максимально орієнтованими на потреби громадян, визначальними також повинні ставати їхні потреби та очікування. Тоді, за потреби, можна буде коригувати законодавчі й нормативні вимоги та формувати органами влади власні. Органи влади, які прагнуть мати ефективні ЦНАП, тобто виконувати всі законодавчі й нормативні вимоги, зобов'язані вивчати громадську думку задля поліпшення якості послуг. Власне, орієнтація на виконання вимог замовників послуг повинна стати основою для постійного покращення якості послуг, у т. ч. для перегляду й актуалізації законодавчих, нормативних і власних вимог до надання адміністративних послуг.

Для оцінювання якості послуг насамперед необхідно окреслити предмет оцінювання, тобто визначити сфери надання послуг, основними з яких були б: організація діяльності ЦНАП, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності. Для кожної зі сфер

варто визначити законодавчі й нормативні вимоги, що стануть основою формування критеріїв оцінювання. У майбутньому до цих вимог кожен орган влади зможе долучити також власні вимоги та вимоги замовників. За визначенням поняття «критерії» – це «мірило», за допомогою якого формується думка щодо ефективності функціонування суб'єкта надання послуг. Експерт Центру політико-правових реформ В. Тимощук вважає, що критерії оцінки якості послуг – «це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки при наданні конкретної послуги є задоволеними потреби й інтереси замовника послуги і наскільки адекватною та професійною є діяльність адміністративного органу».

Оцінку якості надання адміністративних послуг необхідно проводити на основі сформованих критеріїв і встановлених для кожного з них якісних або кількісних показників. Це потрібно для того, щоб мати змогу оцінювати та стандартизувати процеси їх надання.

Законодавчо вимоги до якості надання адміністративних послуг закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги» – у ст. ст. 4 (опосередковано) і 7. Зокрема, у ст. 4 цього Закону визначено такі основні принципи надання адміністративних послуг, що можуть бути корисними при оцінюванні якості послуг:

- відкритість і прозорість;
- оперативність та своєчасність;
- доступність інформації щодо надання адміністративних послуг;
- раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, які є необхідними для отримання адміністративних послуг;
- доступність та зручність для суб'єктів звернень.

Нормативну вимогу щодо переліку адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади, які повинні надаватися через ЦНАП, зафіксовано розпорядженням КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженнями КМУ

від 19.08.2015 р. № 905-р, від 30.09.2015 р. № 1031-р, від 20.01.2016 р. № 18-р). Більше інформації міститься в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р, де до критеріїв оцінки якості адміністративних послуг віднесено:

1) результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;

2) своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;

3) доступність – фактична можливість фізичних і юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою;

4) зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг;

5) відкритість – безперешкодне надання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їхніх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях і буклетах;

6) повагу до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги;

7) професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Узагальнюючи, усі ці критерії можна звести до трьох:

Ефективність (результативність + своєчасність). Ідеться про вимоги, що відповідають критеріям результативності та своєчасності; їх необхідно встановлювати на законодавчому рівні, але також орган влади може їх покращувати. Критерій результативності стосується того, чи отримано послугу й адміністративний акт узагалі – як результат послуги, а критерій своєчасності – терміну надання, який визначено законом.

Доступність (зручність + відкритість). Може охоплювати вимоги, що характеризують доступність фізичну (зручний маршрут і паркування, наявність пандусів для осіб з особливими потребами), організаційну (присутність

посадовця на робочому місці, зручний графік прийому), фінансову (спроможність оплатити отримання послуги), інформаційну (наявність інформації щодо надання послуги зручним для замовника способом). До цього критерію доцільно віднести низку показників, які характеризують зручність отримання послуги, а саме: можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простоту процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги. Відкритість стосується можливості одержати інформацію про послуги, способи та процедури їх надання.

Відповідність виконавця (роботі, яку він виконує). Може стосуватися компетенції виконавця, що гарантує його здатність надавати таку послугу. Цей критерій враховує повагу до особи. Оцінку діяльності органів, що надають адміністративні послуги, необхідно проводити за актуальними критеріями, які відповідатимуть вимогам часу, а також за достатніми критеріями, що охоплюватимуть найважливіші аспекти надання послуг. Найкраще послуговуватися такими критеріями, які можна було б відобразити в кількісному вираженні. Кожному критерію оцінки якості надання послуги має відповідати стандарт її надання. Стандарти якості адміністративних послуг – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити орган влади, а критерії мають бути мірилом, за допомогою якого можна оцінити, наскільки замовник послуги задоволений її наданням. Визначивши стандарти якості послуг, орган влади повинен відповідно до вимог стандарту ISO 9001 забезпечити: а) постійне інформування замовників послуг про ці стандарти; б) систему контролю та моніторингу відповідності послуг установленим стандартам; в) реагування на порушення вимог цих стандартів; г) фіксування надання послуг неналежної якості.

Згідно з вимогами стандарту органи влади, які впровадили систему управління якістю, повинні постійно проводити моніторинг та оцінювання якості надання таких послуг на відповідність діяльності органу влади визначеним стандартам. Тому постійне оцінювання допомагає поліпшити якість діяльності, а встановлені критерії оцінки посилюють відповідальність і підвищують прозорість діяльності органу влади.



Для оцінювання якості послуг можна рекомендувати інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні. Це, зокрема:

- зовнішнє соціологічне опитування (зовнішня оцінка);
- опитування (анкетування) (внутрішня та зовнішня оцінки);
- онлайн-опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги) (внутрішня оцінка);
- експертне оцінювання (зовнішня оцінка);
- аудит: внутрішній (внутрішня оцінка) і зовнішній (зовнішня оцінка);
- орієнтація на кращі практики (внутрішня оцінка).

Основне правило для застосування запропонованих інструментів оцінки якості послуг – системність і систематичність. Системність полягає в тому, що для оцінки потрібно вибирати декілька інструментів, аби були задіяні всі зацікавлені сторони, а також необхідно періодично узагальнювати інформацію, отриману в результаті всіх оцінювань. Якщо це системно застосовувати, то можна одержувати інформацію для порівняння і бачити динаміку змін щодо якості послуг. Систематичність полягає в періодичному застосуванні кожного з визначених інструментів, але не рідше ніж один раз на рік. Це дає змогу проводити комплексне оцінювання протягом календарного (бюджетного) року та коригувати плани й дії, а також потребу в ресурсах.

Для кожного з вибраних до застосування інструментів оцінки якості послуг необхідно сформувати свою методику, у якій потрібно описати послідовність дій, зазначити способи отримання інформації й засоби її фіксування, а також орієнтовні терміни дій та основних виконавців. Найбільш відомими на сьогодні є декілька методик, розроблених за участі експертів Центру політико-правових реформ (м. Київ). Протягом останніх років ці методики неодноразово застосовувалися, а також практично перевірялися багатьма органами влади та неурядовими організаціями. Зокрема, декілька років поспіль у багатьох ЦНАП, за участі десятків органів місцевого самоврядування, проводилося соціологічне опитування на основі єдиної методології та розробленої анкети. Це дало змогу отримати інформацію для порівняння якості послуг упродовж кількох років і сформувати певний рейтинг

діяльності ЦНАП. Корисними є методика проведення та критерії експертного оцінювання якості послуг та діяльності ЦНАП, що були апробовані різними експертами вже в кількох десятках ЦНАП України і за якими якість послуг оцінюється за шкалою 1000 балів. Останніми роками в органах місцевого самоврядування стають поширеними внутрішні оцінювання якості наданих послуг, як-от: онлайн-опитування через сайт або портал (кілька актуальних запитань), електронні системи (вибір оцінки наданої послуги відразу після її отримання), оцінка талонами електронної черги (коли після отримання послуги на виході з приміщення талони вкидаються до скриньок з різними смайликами, що характеризують якість наданих послуг). Важливим та ефективним інструментом оцінювання надання адміністративних послуг є внутрішній аудит, який проводять підготовлені внутрішні аудитори (працівники підрозділів органу влади). Це – один із системних видів самооцінювання, який застосовують органи влади, що впровадили систему управління якістю ISO 9001.

Ефективність його полягає в тому, що результати оцінювання безпосередньо пов'язані з процесами надання послуг, а також вони є систематичними. Це дає змогу відстежувати динаміку змін щодо якості послуг і впливати на них для постійного поліпшення. Не менш важливим для органів влади, що прагнуть систематично покращувати якість послуг, є підтвердження такої якості після проходження зовнішніх аудитів, які проводять незалежні експерти організацій із сертифікації. Цінність цього інструменту полягає в тому, що коли таку зовнішню оцінку проводить кваліфікований аудитор, то він може не лише виявити проблемні питання, але й підказати шляхи їх вирішення для поліпшення якості послуг. Орієнтація на кращі практики є систематичною діяльністю з виявлення найефективнішої практики надання адміністративних послуг, яку застосовують органи влади, що досягають найкращих результатів. Ідея такої орієнтації полягає в тому, щоб адаптувати практику найбільш успішних органів влади чи їх структурних підрозділів до власної діяльності для досягнення необхідного рівня якості послуг.

Найбільшої ефективності оцінювання можна досягти в разі його функціонування як складової цілісної системи управління органу влади. Тому систему планування оцінювання якості послуг потрібно інтегрувати в систему планування органу влади загалом. При плануванні діяльності органу влади на рік необхідно визначити види оцінювання, які будуть проводитися в цей період, у т. ч. із залученням інших органів влади, соціологічних і громадських організацій. Важливими є використання кількох інструментів та залучення до опитування всіх зацікавлених сторін. Для кожного виду оцінки потрібно визначити відповідальних виконавців і встановити періодичність проведення. Планування оцінювання якості послуг слід включити до плану заходів (місячних, квартальних, річних) органу влади. Перелік заходів для проведення оцінювання має бути додатком до затверджених планів. До планування оцінювання якості послуг залучаються всі зацікавлені сторони – структурні підрозділи органу влади, які займаються моніторингом діяльності та якості послуг; органи влади районного й обласного рівнів; громадські активісти та організації. Оцінювання слід проводити згідно із запланованими заходами. Завчасно необхідно підготувати (актуалізувати) методики оцінювання та засоби для фіксування отриманої інформації. Потрібно визначити відповідальних за процес і безпосередніх виконавців.

Після проведення оцінювання відповідно до визначених критеріїв і встановлених стандартів керівництво органу влади отримає інформацію для аналізу. Після кожного такого оцінювання необхідно опрацювати й узагальнити одержану інформацію. Узагальнену інформацію від усіх проведених упродовж певного визначеного періоду (квартал, півроку, рік) запланованих і позапланових оцінювань потрібно проаналізувати відповідно до поставлених цілей і завдань. Насамперед має бути проаналізовано виконання встановлених стандартів, а також надані пропозиції й зауваження замовників послуг щодо поліпшення якості останніх. Обов'язковим елементом аналізу має бути фіксування невідповідностей при наданні послуг (сфер послуг): невчасно надані послуги; ті, на які є скарги замовників; виявлені проблеми з процедурою надання послуг тощо. Керівництво органу влади має побачити реальну картину

стану справ з надання послуг. Ухвалені рішення щодо усунення виявлених проблем і способи їх усунення, а також шляхи поліпшення якості послуг необхідно обговорити на нараді та зафіксувати в окремому документі (протокол наради, рішення виконкому чи сесії, розпорядження міського голови тощо).

За результатами аналізу потрібно сформулювати звіт, у якому необхідно висвітлити позитивні та проблемні питання надання адміністративних послуг, пропозиції щодо поліпшення їх якості, потребу в ресурсах (фінансових, людських, матеріальних), а також шляхи вирішення проблемних питань і напрями поліпшення якості послуг. Керівництво органу влади повинно зосередити увагу на аналізі поточної системи надання послуг і на стратегічних рішеннях, які націлені на визначення можливостей для поліпшення діяльності. Управління процесами надання послуг має бути більш децентралізованим (через надання відповідних повноважень суб'єктам надання послуг органу влади), без зайвого візування та додаткових дій. За результатами аналітичного звіту необхідно визначити план заходів, дій і потребу в ресурсах для вирішення виявлених проблем із наданням послуг. З огляду на це може виникнути потреба в коригуванні нормативних документів органу влади та встановлених стандартів; також можуть формуватися пропозиції щодо законодавчого врегулювання проблемних питань. Результати кожного оцінювання та узагальнені підсумки за певний період, виявлені проблеми й невідповідності при наданні послуг, ухвалені рішення для поліпшення якості послуг мають бути оприлюднені. Це сприятиме підвищенню рівня відповідальності, прозорості діяльності органів влади та довіри замовників послуг. Важливими можуть бути громадські обговорення виявлених проблем і ухвалених рішень, які допоможуть налагодити зв'язок між владою та громадою. Такий підхід може сприяти створенню комплексної системи управління за результатами діяльності з надання адміністративних послуг і з урахуванням очікувань замовників послуг.

Ефективна система оцінювання дасть змогу одержувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг; до того ж, така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень з метою реального

поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників. Оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Вона потребує комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Зокрема, упорядкування системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу.

Важливим чинником для оцінювання якості послуг є формування законодавчих, нормативних і власних вимог, які враховують потреби та очікування замовників послуг. Законодавчі й нормативні вимоги можуть стосуватись або враховувати:

- 1) наявність інформаційних стендів у приміщенні ЦНАП з інформацією щодо послуг та порядку їх надання;
- 2) наявність веб-сайту/порталу ЦНАП з інформацією про порядок надання послуг, режим роботи, сполучення громадським транспортом, маршрут до ЦНАП та паркування;
- 3) режим прийому замовників послуг – не менш ніж 35 або 42 години, п'ять або шість днів на тиждень, принаймні один день – до 20:00, без перерви;
- 4) надання засобами телекомунікації інформації щодо послуг та умов їх надання;
- 5) довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги;
- 6) скриньку для зауважень і пропозицій замовників послуг у приміщенні ЦНАП;
- 7) щорічний аналіз зауважень і пропозицій та вжиття необхідних заходів для поліпшення якості послуг;
- 8) достатність інформації на інформаційних стендах, в ІК, на веб-сайті/порталі;
- 9) затверджені ІК і ТК на всі послуги з переліку;
- 10) повноту інформації та раціональну мінімізацію кількості документів в ІК і процедурних дій у ТК;

11) відсутність вхідних документів для надання послуги, які не визначено законодавством;

12) безоплатне надання бланків заяв та інших документів;

13) належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями;

14) повноту переліку адміністративних послуг ЦНАП (інтегрованість).

Власні вимоги органу влади до надання адміністративних послуг повинні враховувати очікування та потреби замовників, можливості їх виконувати. Такі вимоги можуть стосуватися:

1) максимального часу очікування в черзі;

2) максимального часу обслуговування (за сферами послуг);

3) % послуг, які надано після встановленого терміну;

4) % персоналу ЦНАП, який пройшов фахову та психологічну підготовку;

5) % укомплектованості персоналу ЦНАП;

6) кількості та % послуг з переліку, для яких скорочено термін надання послуги (згідно з ТК);

7) кількості та % послуг з переліку, для яких спрощено процедуру надання (згідно з ТК);

8) кількості та % послуг з переліку, які переведено в електронний формат;

9) кількості електронних сервісів інформування громадян, серед яких – вебсайт/портал, SMS-повідомлення, електронна пошта, електронна черга, Skype, Facebook, мобільні додатки, електронний кабінет тощо;

10) кількості інструментів оцінки якості послуг;

11) кількості та % скарг (щодо наданих послуг) на діяльність посадовців;

12) кількості документів (зокрема, ІК/ТК), які не відповідають законодавчим вимогам щодо наявної в них інформації.

Законодавчі, нормативні та власні вимоги є основою для визначення критеріїв оцінювання якості послуг, які разом із кількісними та якісними показниками формують стандарти надання послуг органу влади.

Узагальнений досвід кращих практик надання адміністративних послуг передбачає такі складові:

1. Інтегрованість послуг, тобто великий перелік послуг, які є найбільш потрібними для громадян («популярні»), і велика кількість звернень упродовж дня, місяця, року. Найкращі ЦНАП мають у переліку від 150 до 300 послуг, а відвідуваність їх коливається від 500 до 1 000 осіб; у «Прозорому офісі» м. Вінниці – 2 500– 3 000 осіб щоденно.

2. Достатня поінформованість громадян та повнота інформації, яка їм надається щодо адміністративних послуг: веб-сайт, рецепція, інформаційні кіоски, ІК, електронні сервіси (SMS-повідомлення, мобільні додатки, Skype-консультування, Facebook-сторінки).

3. Режим роботи, який не лише відповідає законодавчим вимогам щодо кількості прийомних годин і роботи без перерви, але й суттєво поліпшує його. Передові ЦНАП мають для прийому громадян понад 50 годин на тиждень (зокрема, працюють у суботу, один-два дні – до 20:00 і без перерви) та аналізують кількість звернень за послугами в розрізі годин для складання оптимального графіка роботи працівників ЦНАП з метою уникнення черг.

4. Приміщення та інфраструктура, для яких основними принципами є доступність та зручність, стали в найкращих ЦНАП їхньою візитною карткою і є достатньо якісними. Сервіс цих офісів ЦНАП (приміщення, рецепція, електронна черга, вебсайт/портал та онлайн-послуги, інформаційні кіоски, оплата за послуги, інформаційні табло, місця для очікування, дитячі кімнати/кутки, послуги ксерокопіювання, гардероб, санвузол, умови для осіб з обмеженими можливостями) відповідає кращим зарубіжним стандартам.

5. При великій інтегрованості послуг та потребі взаємозаміни необхідним є універсалізм персоналу, принаймні – у деяких сферах послуг. У більшості передових ЦНАП задіяно достатню кількість персоналу згідно зі штатним розписом, а компетентність і психологічна стійкість набуваються шляхом проведення постійного професійного навчання та психологічних тренінгів, а також завдяки обміну досвідом.

6. Упродовж останніх кількох років у найкращих ЦНАП досить активно впроваджуються електронні сервіси (SMS-повідомлення, мобільні додатки, електронний кабінет, Skype-консультування, Facebook-сторінки тощо).

Громадяни мають змогу отримувати деякі послуги в онлайн-режимі. Працівникам ЦНАП стали доступними електронні бази та реєстри як державних органів влади (Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; реєстр щодо нерухомості; Державний земельний кадастр), так і власні (реєстр мешканців територіальної громади), що суттєво спрощує процедуру та скорочує строки надання послуг.

7. У результаті впровадження системи управління якістю ISO 9001 у більшості ЦНАП аналіз діяльності став необхідною умовою для раціонального управління процесами надання послуг. Постійними стали: фіксування кількості звернень у ЦНАП за послугами (за день, місяць, рік); визначення навантаження на одного працівника (протягом дня, місяця); планування кількості працівників на прийомі в популярні години звернень громадян. Деякі органи влади, які створили ЦНАП, встановили власні стандарти якості, що стосуються часу очікування в черзі, часу обслуговування, а також частки послуг, які невчасно надані. Передові ЦНАП застосовують окремі інструменти оцінювання якості своїх послуг і аналізують отриману інформацію для поліпшення діяльності та якості цих послуг.

Незважаючи на суттєвий поступ щодо підвищення якості надання адміністративних послуг упродовж останніх років, існують ще інші потреби та можливості для їх поліпшення навіть у передових ЦНАП. Деякі сфери потребують додаткового аналізу. Зокрема, рекомендації можуть передбачати таке:

1. Потрібно відстежувати актуальність та повноту інформації для замовників послуг, зокрема, на веб-сайтах ЦНАП, в інформаційних і технологічних картках.

2. З огляду на збільшення кількості наданих повноважень (реєстрація місця проживання, бізнесу та нерухомості, а в найближчій перспективі – і актів цивільного стану) та велику кількість звернень до одного працівника ЦНАП упродовж дня (понад 30) завчасного аналізу потребують питання достатності персоналу та його психологічної стійкості. Професійна та психологічна



підготовка персоналу, а також його компетентність при створенні великих інтегрованих офісів є важливими чинниками для поліпшення якості послуг.

3. Для багатьох кращих ЦНАП уже назріла потреба актуалізації та оптимізації численних процедур надання послуг, які прописано в ТК, а також у різних інструкціях, блок-схемах тощо. Актуалізація полягає у вилученні дій, які не передбачено законодавчими чи нормативно-правовими документами. Оптимізація передбачає: спрощення деяких дій; вилучення зайвих дій (кількаразова реєстрація вхідного пакета документів, візування багатьма посадовими особами); зменшення строків виконання таких дій, де рішення ухвалюють колегіальні органи влади (депутатські комісії, виконавчі комітети, міські ради); скорочення строків надання послуг.

4. Необхідно формувати програмно-технічну базу для передачі інформації (програмні модулі, електронні реєстри, електронні бази даних, швидкісні лінії зв'язку) між органами влади в електронному вигляді. Це спростить процедуру, скоротить час і зменшить строк надання послуг. Одним із рішень може бути створення програмних модулів, які будуть взаємопов'язаними щодо використання інформації та результатів її обробки.

Потрібно застосовувати різні інструменти оцінювання якості послуг із залученням усіх зацікавлених сторін. При цьому системність і систематичність оцінювання мають бути основними пріоритетами при плануванні. На сьогодні одиниці органів влади застосовують такі підходи. Також небагато органів влади може надати приклади врахування пропозицій і рекомендацій замовників послуг для покращення діяльності ЦНАП та поліпшення якості послуг. Однак громадська думка повинна відігравати важливу роль у цьому процесі. Органи влади, які хочуть створити ефективні ЦНАП, зобов'язані періодично визначати рівень задоволеності громадян якістю послуг і враховувати їхні потреби та очікування.

6. Аналіз діяльності – як одну з основних складових системи управління якістю – слід використовувати при наданні послуг на постійній основі. При цьому має бути визначено власні чіткі стандарти надання послуг і затверджено плани та методики проведення власного оцінювання якості послуг. Необхідно комплексно аналізувати інформацію після оцінювання, де особливо

варто враховувати пропозиції замовників послуг для ухвалення оптимальних рішень. Систематичне фіксування та усунення невідповідностей при наданні послуг (недостатність інформації, невчасно надані послуги, додаткові вхідні документи, недотримання процедури надання послуг тощо) сприятимуть фактичному управлінню процесами надання послуг і поліпшенню їх якості.

Незважаючи на актуальність та потребу оцінювання якості надання адміністративних послуг, в Україні відсутні загальноприйняті уявлення про гарантовану якість і доступність таких послуг. Методики оцінки якості послуг часто є різними, що ускладнює можливість аналізу й порівняння діяльності різних органів та використання результатів оцінювання в управлінській практиці. Одними з основних проблем поліпшення якості адміністративних послуг є: недостатній взаємозв'язок між громадянами та органами влади, а також невизначеність і відсутність нормативного закріплення стандартів та критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. На сьогодні, коли органи влади здебільшого зосереджені на розбудові діяльності ЦНАП, оцінювання якості послуг для них ще не стало першочерговою потребою. Одним зі шляхів поліпшення якості надання послуг та налагодження відносин із громадою може бути формування й застосування найкращими ЦНАП комплексної системи оцінювання якості послуг. Щодо цього ситуація є подібною до тієї, яка спостерігалась у 2005–2012 рр., ще до ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги». Кращі органи місцевого самоврядування створювали тоді інтегровані офіси для надання послуг і спонукали державну владу до тих змін, які відбулись останнім часом. Аналіз досвіду діяльності таких ЦНАП дає надію, що саме їхня активність у створенні й застосуванні комплексної системи оцінювання спонукатиме органи влади до її практичного використання для поліпшення якості послуг.

## **РОЗДІЛ 3**

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

#### **3.1. Головні засади організації надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради**

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також подальший розвиток мережі ЦНАП є нині пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Полтавській області.

Згідно до Закону України «Про адміністративні послуги» станом на 24.07.2019 р. в досліджуваному регіоні утворено і функціонує близько 40 ЦНАП (Додаток Б).

Кожен ЦНАП області облаштований інформаційними стендами, де зазначається повна інформація про послуги які можна отримати через центр та його діяльність. Крім того, забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг: копіювання документів (в тому числі для пільгових верств населення); банківські послуги (встановлено платіжні термінали).

Як показують дослідження, основні засади діяльності центрів надання адміністративних послуг Полтавської області: надання усіх адміністративних послуг в одному приміщенні; єдиний алгоритм оформлення документів; забезпечення сприятливих умов в обслуговуванні для людей з інвалідністю та дітей клієнтів.

Принципи надання адміністративних послуг: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що

вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Основні групи послуг: державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; державна реєстрація речових прав на нерухоме майно; державна реєстрація земельних ділянок та видачі відомостей з Держгеокадастру; реєстрація місця проживання; паспортні послуги; документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; державна реєстрація актів цивільного стану; адміністративні послуги соціального характеру; державна реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія.

В контексті реалізації мети дипломної роботи особливої уваги потребує вивчення особливостей організації надання управлінських послуг на місцевому рівні з метою його удосконалення.

Проведемо дослідження цього процесу на прикладі Центру надання адміністративних послуг виконавчого комітету Полтавської міської ради, що знаходиться за адресою 36000, м. Полтава, вул. Соборності, 36.

Порядок та умови надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради регламентуються такими нормативними актами:

Закон України «Про адміністративні послуги»;

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»;

Закон України «Про звернення громадян»;

Закон України «Про доступ до публічної інформації»;

Закон України «Про охорону культурної спадщини» (зі змінами);

Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»;

Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2002р. № 318 «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»;

Наказ Міністерства культури і туризму України №2 від 10.01.2011 «Про внесення змін до Порядку розроблення історико-містобудівних обґрунтувань».

Як показують дослідження, з 23 квітня 2015 року Управління адміністративних послуг Полтавської міської ради функціонує як самостійна юридична особа. Структура управління якого передбачає: Відділ розвитку підприємницької діяльності із сектором торговельного та побутового обслуговування. Відділ розвитку підприємницької діяльності із сектором торговельного та побутового обслуговування. Відділ «Центр надання адміністративних послуг».

Стратегічними цілями ЦНАП Полтавської міської ради є:

Надання інформаційної, консультаційної та практичної допомоги фізичним та юридичним особам в отриманні адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру для здійснення господарської діяльності.

Розробка та впровадження заходів для спрощення механізмів і скорочення термінів отримання в відповідних установах адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру.

Визначення причини виникнення наявних перешкод у започаткуванні та здійсненні господарської діяльності, надання пропозицій щодо подальшого реформування в сфері адміністративних послуг, у тому числі дозвільних процедур та оформлення документів дозвільного характеру.

Підготовка пропозицій щодо перегляду чинних порядків отримання адміністративних послуг, здійснення погоджувальних (дозвільних) процедур державними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями.

Перелік послуг, які надаються ЦНАП Полтавської міської ради представлено в додатку В.

Проведення моніторингу та аналізу документів дозвільного характеру щодо дотримання ними порядку здійснення дозвільних процедур [49].

Структура ЦНАП Полтавської міської ради представлена на рис. 3.1.1.

#### 23 АДМІНІСТРАТОРИ

( в т.ч. начальник відділу, заступник начальника відділу, 21 адміністратор)

(організують надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг, в т.ч. організують видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру)



Рис. 3.1.1. Структура ЦНАП Полтавської міської ради

Безпосередньо органи та службами, що є учасниками ЦНАП представлені в таблиці 3.1.1.

Таблиця 3.1.1

Органи та служби, що є учасниками  
ЦНАП Полтавської міської ради на 2018 р.

Рівні	Органи, служби
<i>Державні, територіальні та обласні управління</i>	Держземагенство, ДАБІ, УПП ДПП, УДМС, Держпраця, Охорона авколишнього середовища, пожежна безпека та ін.
<i>Управління та служби міської ради</i>	Архітектури містобудування, земельного кадастру, комунальних ресурсів, житлового господарства, освіти, благоустрою, реєстрації місця проживання та ін.

Як показують дослідження, у роботі ЦНАП беруть участь 24 суб'єкти надання адміністративних послуг. Зокрема 12-ть територіальних органів виконавчої влади надають 61 адмінпослугу (або 65% від загальної кількості); 9-ть структурних підрозділів виконавчого комітету надають -27 адмінпослугу (або 28% ); 3-ри місцевих органи виконавчої влади - 7 адмінпослуг.

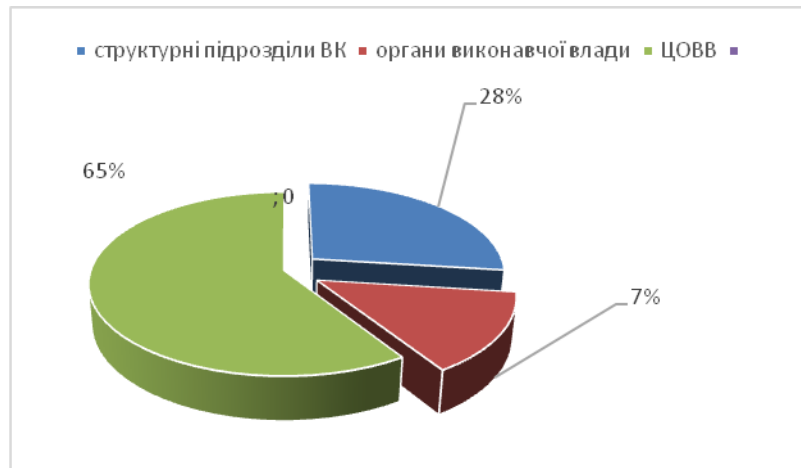


Рис. 3.1.1. Структура надання адмінпослуг ЦНАП Полтавської міської ради за 2018 р.

Основними функціями досліджуваного ЦНАП є:

Організація надання адміністративних послуг, в тому числі видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру через створений Центр надання адміністративних послуг Полтавської міської ради.

Спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання.

Забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг.

Контроль за дотриманням посадовими особами суб'єктів надання адміністративних послуг строків розгляду та видачі суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг.

Організація та координація взаємодії та документообігу між суб'єктами надання адміністративних послуг, їхніми посадовими особами, які беруть участь у роботі Центру надання адміністративних послуг Полтавської міської ради.

Вищезазначені функції реалізуються на основі принципів: орієнтації на суб'єкта звернення; відкритості, прозорості та зрозумілості процедур; запобігання корупційних дій, ліквідації посередницьких послуг; забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації про стан розгляду звернень; оперативності у вирішенні питань; забезпечення рівності прав всіх суб'єктів звернення.

Як показують дослідження, у 2018 р. ЦНАП надав 88100 послуг, що перевищує показник 2017 р. – 46200 на 41900 послуг. Динаміка надання консультацій за досліджуваний період також зростає, зокрема в 2018 р. їх кількість становила 123100. Найактивнішим надавачем послуг є управління державної реєстрації, що становить 45% від загальної їх кількості (рис 3.1.2).

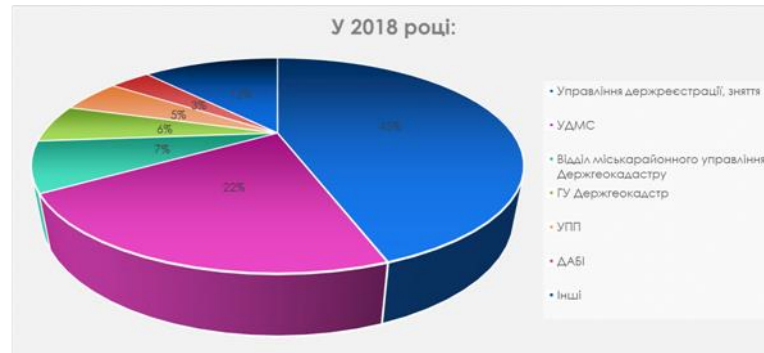


Рис. 3.1.2. Структура надання послуг ЦНАП Полтавської Міської ради, 2018 р.

Базою створення ЦНАП Полтавської міської ради є методичні напрацювання та зразки документів підготовлені експертами в рамках Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)», що є спільною програмою Європейського Союзу та його держав-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Проект впроваджується SALAR / SKL International і спрямований на створення ЦНАП в ОТГ.

Основне завдання – визначення моделі ЦНАП, який відповідає потребам громади «Хороший» з точки зору споживачів ЦНАП – це таке єдине місце (приміщення), де фізичні та юридичні особи отримують найпопулярніші послуги у зручних умовах.

Найважливішими ознаками такого ЦНАПу має стати:

система обслуговування у форматі «відкритий простір» та добре пристосоване приміщення для отримання адміністративних послуг;

максимально доступний перелік послуг;

диференційовані прийомні години для максимальної зручності відвідувачів, а також надання послуг у вихідні дні;

забезпечення надання супутніх послуг різними суб'єктами господарювання.



Як бачимо, така програма дала можливість прорахувати, передбачити та уникнути недоліків в організації роботи ЦНАП, є платформою для командного та громадського обговорення, а також надає можливість долучитися до державної та міжнародної допомоги. Вона відповідає нормам національного та міжнародного права щодо забезпечення дотримання рівних прав та інтересів всіх осіб.

З точки зору організаційного процесу, функціонування ЦНАП Полтавської міської ради відбувається в приміщенні, де в належний спосіб облаштовані місця для прийому відвідувачів. Таке приміщення відповідає концепції «відкритого простору», тобто робочі місця персоналу облаштовані у одній великій залі, додатково є окремі допоміжні кімнати. Особлива увага приділяється створенню умов для відвідувачів з особливими потребами (з обмеженими фізичними можливостями), а також дотриманню принципу енергоефективності та економичності.

Як показує дослідження, при вирішенні питань щодо переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП Полтавської міської ради, враховані реальні можливості до забезпечення належної якості послуг. Звичайно, ідеальною є ситуація, коли у ЦНАП можна отримати усі адміністративні послуги, які існують в державі чи принаймні на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Проте досліджуваний суб'єкт враховує відповідність матеріально-технічного забезпечення, готовність персоналу працювати з великим різноманіттям адміністративних послуг та можливості громади щодо надання адміністративних послуг. Зокрема, варто поступово додаються нові послуги, що дозволяє забезпечувати інтереси споживачів послуг.

Щодо забезпечення організації роботи ЦНАП Полтавської міської ради, варто відмітити постійну роботу щодо вдосконалення діяльності. Зокрема постійно актуалізуються інформаційні картки (ІК) адміністративних послуг ЦНАП згідно вимог закону. Розроблено технологічні картки на кожен вид послуг.

Організація роботи ЦНАП Полтавської міської ради базується на наступних принципах взаємодії з відвідувачами:

*Принцип «неупередженості».* Споживачам забезпечується об'єктивний і безсторонній розгляд працівниками ЦНАПу заяв, пропозицій та скарг у встановлені законодавством строки.

*Принцип «зворотного контакту».* Відвідувачам забезпечується належне і актуальне інформування про результати надання послуг та відповіді на будь-які звернення. Такий зв'язок може має наступні форми: активний (відвідувач особисто проявляє ініціативу в наданні своєї точки зору про якість сервісу в ЦНАПі); пасивний (працівник ЦНАПу звертається до відвідувача з проханням про висловлення його думки щодо задоволеності обслуговуванням). За способом вираження зворотній контакт має такі види: відгук про діяльність; пропозиція; скарга. Зворотній контакт здійснюється за наступними каналами зв'язку: письмові та усні звернення споживачів (зокрема, але не виключно, листи «Книзі відгуків, скарг і пропозицій»); телефонні повідомлення, в тому числі повідомлення, надіслані за допомогою факсимільного зв'язку; віртуальна кімната для відвідувачів; електронна пошта. Відповідь відвідувачу на скаргу, пропозицію, заяву скеровується, за його вибором, за допомогою будь-якого зазначеного споживачем каналу зв'язку протягом терміну, що встановлений законодавством України.

*Принцип «досяжності».* Організаційна досяжність, тобто споживачу послуги не може бути заборонено в отриманні необхідної послуги, за умови виконання ним вимог, необхідних для отримання даної послуги. Інформаційна досяжність означає, що споживач отримає достовірну і необхідну інформацію про всі адміністративні послуги, що надаються в ЦНАПі. Територіальна досяжність означає гарантоване отримання своєчасного та повного обслуговування, незалежно від місця реєстрації, перебування, проживання споживача послуги (крім випадків, передбачених законодавством України).

*Принцип «своєчасності».* Відвідувачам гарантується якнайкоротший строк очікування в отриманні послуги.

*Принцип «зрозумілості діяльності».* Бізнес-процеси з надання адміністративних послуг споживачів структуровані, деталізовані та зрозумілі.

*Принцип «професійного обслуговування».* Належне надання усіх видів адміністративних послуг гарантоване завдяки професіоналізму та компетенції працівників ЦНАПу.

Для отримання адміністративних послуг відвідувач ЦНАПу Полтавської міської ради може використати безпосередній телефонний контакт. В години роботи ЦНАПу номери телефонів доступні для всіх споживачів послуг (відвідувачів ЦНАП) для безпосереднього телефонного контакту. Телефонні номери, за якими здійснюється зв'язок зі споживачами послуг, зазначені на відповідному стенді, розміщуються на офіційному сайті ЦНАП, на рекламних флаєрах, що знаходяться в доступному для відвідувачів місці в приміщенні ЦНАП. Під час телефонної розмови за номерами телефонів, передбачених для прямого телефонного контакту, споживач послуг (відвідувач ЦНАП) отримує відповідь на своє звернення. У випадку, якщо адміністратор, який відповідає на прямий телефонний дзвінок, не може дати відповідь в момент розмови, споживач послуг (відвідувач ЦНАП) має повідомляти про це, вказуючи дату і час, коли можна передзвонити для отримання необхідної інформації.

Звернення та/або документи розглядаються адміністратором з дотриманням вимог та термінів, передбачених законодавством України. Інтерактивне інтернет-обслуговування ЦНАП Полтавської міської ради здійснюється за такими спрямуваннями: забезпечення розгляду електронних звернень (заяв, пропозицій, скарг) споживачів послуг (відвідувачів ЦНАП); надання довідкової інформації; надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

ЦНАП Полтавської міської ради в рамках Законодавства України надає платні супутні послуги. До таких послуг відносяться послуги виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Як показують дослідження, ЦНАП Полтавської міської ради можна розглядати як точку розвитку громади та потенційний майданчик для

розбудови місцевої демократії, згідно з якою відбувається передача влади державою органам місцевої влади, що мають належні державні інститути. Пріоритетним завданням ЦНАП як одного з таких інститутів – бути орієнтованим на людину, громадянина, незалежно від його віку, статі, соціальної приналежності. Досліджуваний ЦНАП як інституція уособлює перехід до сервісної держави в Україні, управління в якій стає прозорим, підзвітним та чутливим до потреб відвідувачів, а основна мета роботи – служити громадянам України. Будуючи спільне інформаційне поле про свою роботу, інституції, серед яких і ЦНАП, підвищують довіру до роботи публічних органів влади, а мешканці перетворюються з пасивних спостерігачів на активних учасників процесу передачі влади у громади.

### **3.2. Удосконалення управління персоналом ЦНАП Полтавської міської ради**

У сучасних соціально-економічних умовах розвитку держави актуальною стає проблема підготовки висококваліфікованих спеціалістів у сфері надання адміністративних послуг, здатних професійно вирішувати проблемні питання у роботі з обслуговування відвідувачів ЦНАП. Робота працівника центру надання адміністративних послуг передбачає велику кількість ситуацій з високою емоційною насиченістю та когнітивною складністю міжособистісного спілкування. Це вимагає значного особистісного внеску для встановлення довірливих відносин з відвідувачами та володіння необхідними навичками управляти емоційною напруженістю ділового спілкування. Адміністратору потрібно вміти оперативно налагоджувати контакт, розуміти психологічний стан співрозмовника, його потреби, мотиви поведінки. Емоційний інтелект, комунікативна компетентність адміністратора формує фундамент здатності надавати емоційну підтримку, зберігати рівновагу в напружених і конфліктних ситуаціях з відвідувачами.

Персонал в ЦНАП є важливою ланкою управління, від якої залежить якість надання послуг, ефективна комунікація з споживачами, рівень втілення в життя управлінських рішень та державних вимог. У свою чергу, кадрове забезпечення ЦНАП Полтавської міської ради потребує нових концептуальних підходів до управління персоналом.

Для роботи у ЦНАП потрібно відбирати кваліфікованих працівників, які також володіють необхідними навичками спілкування чи можуть їх набути. Однією з ключових фігур в системі працівників ЦНАП є адміністратор, тобто посадова особа, яка забезпечує реалізацію державної політики у сфері надання адміністративних послуг, здійснює консультаційну, технічну і організаційну допомогу при наданні тієї чи іншої адміністративної послуги як суб'єктам звернення, так і суб'єктам надання адміністративної послуги.

Відповідно Закону України «Про адміністративні послуги» основними критеріями для відбору кандидатів на посаду адміністратора ЦНАП є: громадянство України; вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста; вільне володіння українською мовою; реєстрації суб'єктів господарювання; відсутність досвіду роботи на державній службі; висока мотивація роботи (визначається по мотиваційному ессе).

Належне функціонування ЦНАП залежить не лише від достатнього рівня правового регулювання, а й від свідомого і відповідального ставлення до виконання покладених на працівників цього органу обов'язків. Середньостатистичне навантаження для оптимального виконання роботи на одного адміністратора ЦНАП складає біля 25 відвідувачів протягом дня. Проте, на початку роботи ЦНАП цей показник може бути меншим.

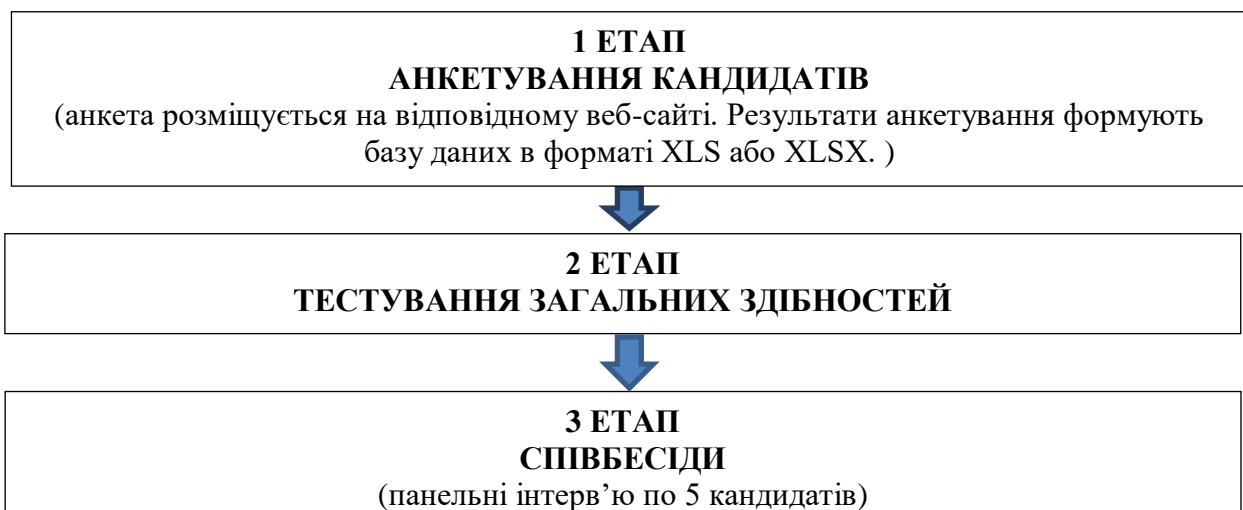
Основні положення для цієї діяльності є: систематичність, послідовність, активність, цілеспрямованість. З врахуванням цього, кандидат на посаду адміністратора повинен володіти такими здібностями: мати професійний такт, бути відкритим, мати емпатію до чужих труднощів, викликати симпатії і довіру в оточуючих, дотримуватися професійної таємниці, делікатності в усіх питаннях, що зачіпають сторони життя людини; виховувати в собі емоційну усталеність, бути готовим до психічних перевантажень, уникати однобічності,

невротичних відхилень у власних оцінках та вчинках, незважаючи на можливі невдачі (недовіру, образу, відмови тощо); сумлінно виконувати свій обов'язок, зберігати витримку, залишатися доброзичливим і чуйним до клієнта; вміти приймати рішення в несподіваних, навіть екстремальних, ситуаціях, чітко формулювати свої думки, грамотно їх викладати, критично оцінювати свою діяльність, уникати зверхності, зарозумілості; популяризувати свою професію, підтримувати високі стандарти своєї поведінки.

З метою підвищення ефективності роботи ЦНАП, на наш погляд, первинний добір персоналу має здійснюватися шляхом переведення до нього (визначення робочого місця) працівників інших підрозділів та органів, які виконували функції з прийому громадян. Після налагодження ефективної роботи ЦНАП при періодичному виникненні вакансій виправданою видається вимога певного (наприклад, піврічного) досвіду роботи (стажування) претендентів в органах публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги. Для фінального відбору кандидатів на посаду адміністратора, кожен адміністратор має доступ до системи в будь-який зручний час, у будь-якому місці, де є доступ до Інтернету. Вхід в систему здійснюється через індивідуальний логін і пароль.

Сформувавши основні критерії добору, пошук персоналу пропонуємо проводити за допомогою: інтернет-ресурсів пошуку роботи (Work.ua, HH.ua, Rabota.ua); соціальних мереж (Facebook, Linkeldn).

На наш погляд, відбір шукачів роботи на посаду адміністратора ЦНАП Полтавської міської ради доцільно проводити у кілька етапів (рис. 3.2.1).





#### **4 ЕТАП JOB OFFER**

Рис. 3.2.1. Етапи підбору персоналу ЦНАП Полтавської міської ради

У будь-якому разі працівник повинен володіти навичками роботи із законодавчою базою, документами тощо; знання основних нормативно-правових актів, що стосуються надання адміністративних послуг; обізнаність з основоположними концептуальними засадами організації діяльності ЦНАП. Виконання персоналом своїх обов'язків суттєво ускладнюється без усвідомлення та сприйняття мети та призначення ЦНАП; вільне володіння українською мовою; вільне володіння комп'ютером (на рівні середнього користувача) та стандартним програмним забезпеченням: операційною системою MS Windows, також прикладними програмами MS Office. Навички роботи із програмами з обробки інформації й дистанційного спілкування зі споживачами та іншими установами. Вміння працювати з локальними інформаційними мережами, мережею Інтернет, іншими електронними й технічними засобами; організаційні і комунікативні здібності, вміння своєчасно й належним чином виконувати поставлені завдання, вміння працювати як індивідуально, так і в команді.

Кваліфікаційні вимоги до персоналу ЦНАП зумовлюються передусім його сутністю як комплексної приймальної звернень споживачів, утвореної шляхом зведення прийому громадян різними органами та підрозділами до єдиної “точки входу”. ЦНАП має здійснювати прийом документів споживачів при вирішенні їхніх справ із одночасним консультуванням щодо внутрішніх організаційних та спеціальних фахових і юридичних питань. Така специфіка сутності і призначення ЦНАП передбачає особливості професійних вимог до її керівництва та працівників. При цьому професійні вимоги щодо цих осіб традиційно визначаються рівнем освіти, кваліфікації, досвіду, спеціалізації, необхідним для своєчасного та якісного виконання своїх обов'язків, а також

передбачають певний обсяг додаткових знань, умінь та навичок, необхідних для реалізації завдань і функцій.

Підвищення кваліфікації працівників є надзвичайно важливим чинником для ефективного функціонування ЦНАП Полтавської міської ради. Персонал має орієнтуватися на підвищення продуктивності власної діяльності та постійно займатися професійним самовдосконаленням: закріпленням та збагаченням знань, розвитком здібностей та здобуттям додаткових навичок. Це дасть можливість завжди бути готовим до розширення функцій досліджуваного ЦНАП.

Як показують дослідження, підвищення кваліфікації персоналу ЦНАП Полтавської міської ради можна через: самоосвіту персоналу; організацію занять практичної спрямованості для персоналу ( тренінгів, семінарів, круглих столів, виїзних зборів, зустрічей працівників, інших заходів з метою вивчення, обміну та поширення досвіду).

Враховуючи передову практику функціонування ЦНАП в Україні, а також досвід роботи кадрових служб із персоналом, пропонуємо «Програму тренінгів для ЦНАП Полтавської міської ради», що спрямовані на підвищення професіоналізму адміністраторів ЦНАП (табл. 3.2.1.).

Таблиця 3.2.1

Програму тренінгів для ЦНАП Полтавської міської ради

№ п/п	Тема тренінгу	Прогнозований результат
1	<i>Роль органів місцевого самоврядування в обслуговуванні громади, реалізація власних повноважень в сфері надання адміністративних послуг.</i>	Визначення основи місцевого самоврядування, ролі посадових осіб в здійсненні місцевого самоврядування, дотримання антикорупційного законодавства в системі діяльності органів місцевого самоврядування.
2	<i>Адміністративні послуги: поняття, особливості надання, якісні показники надання.</i>	З'ясування основи та принципи діяльності Центру надання адміністративних послуг як офісу, що об'єднує; визначення основної проблематики; вивчення кращих практик ЦНАП.
3	<i>Порядок надання адміністративних послуг найпопулярніших послуг, якісні та кількісні параметри таких послуг</i>	Визначення необхідності впровадження та розвитку системи електронного документообігу як основу зменшення використання природних ресурсів та зменшення транспортного навантаження; підтвердження точку зору щодо позитивного впливу Проекту і ЦНАП на оточуюче



		середовище.
4	<i>Ділова етика та взаємодія з відвідувачами центрів надання адміністративних послуг</i>	Визначення основних правил комунікації; окреслення особливостей законодавства та практичного досвіду у сфері гендерного законодавства.
5	<i>Знання та навички щодо окремих адміністративних послуг та їх груп</i>	Вивчення основ спеціального (тематичного) законодавства та практики; визначення кола адміністративних послуг, які можуть надаватися в майбутньому через ЦНАП.

На нашу погляд, такі тренінги мають включати як теоретичну, так і практичну частину (Додаток Д). За результатами кожного блоку варто проводити підсумкове заняття. Для визначення якісних показників навчальної програми, учасникам тренінга (навчання) запропонувати заповнити відповідну анкету. Ті адміністратори, які пройдуть навчання та покажуть кращі показники, матимуть можливість здійснювати свої повноваження у відповідному ЦНАПі.

Однією із умов професійного обслуговування відвідувачів є «універсальність» адміністраторів. Це можливо досягнути шляхом проходження стажування працівників в кращих представників ЦНАП, більш досвідчених та компетентних у певних видах послуг. Кваліфікованість персоналу досягається за допомогою постійного підвищення кваліфікації. Це мають бути фахові зустрічі, тренінги на регулярній основі, наради. Кураторами таких процесів повинні бути як досвідчені практичні працівники, так і спеціально запрошені особи (громадські активісти, адвокати, депутати тощо).

Система для адміністраторів складається з каталогу курсів. Деякі курси являються обов'язковими до вивчення для всіх, так як містять загальну інформацію. У відповідності до кожного виду послуги, пропонуємо розробити навчальний курс, що дозволить систематизувати інформацію для навчання і скоротити час стажування.

Для забезпечення захисту інтересів відвідувача адміністраторами під час обслуговування є запобігання та попередження конфліктів. Вважаємо, що для попередження конфліктів, працівники ЦНАПу Полтавської міської ради повинні: дотримуватися засад конфіденційності; бути орієнтованими на дії в інтересах відвідувача; запобігати виникненню конфліктних ситуацій, в тому числі, але не виключно, за участю інших осіб.

Якщо, на думку адміністратора, виникли обставини, які можуть спровокувати виникнення конфлікту, такий працівник ЦНАПу зобов'язаний негайно терміново інформувати про це директора ЦНАПу, або особу, яка його заміщує, який повинен, в свою чергу, вжити заходів для врегулювання ситуації, що виникла. Якщо стороння особа проводить відео-, фотозйомку процесу надання адміністративних послуг в ЦНАПі, адміністратор зобов'язаний негайно попередити таку особу про обов'язкове отримання згоди відвідувача, якого обслуговує адміністратор. Під час виявлення таких дій сторонньої особи, адміністратор повинен забезпечити захист персональних даних від несанкціонованого доступу та отримання інформації.

У разі надходження від сторонніх осіб пропозиції щодо вигоди або подарунка у вигляді продуктів харчування, грошових коштів та т.п., та з метою уникнення взаємного нерозуміння та можливості притягнення до відповідної адміністративної, кримінальної або дисциплінарної відповідальності, адміністратор зобов'язаний суворо дотримуватися Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (з відповідними змінами) «Про запобігання корупції».

Частиною позитивного іміджу ЦНАПу Полтавської міської ради є елементи фірмового одягу (в разі його наявності) та акуратна зовнішність адміністраторів. Така концепція викликає прихильне ставлення відвідувачів до закладу в цілому. Тому однією з неодмінних умов при роботі із відвідувачами є охайний зовнішній вигляд працівників ЦНАПу. Доповнення до одягу, взуття повинні бути гармонійними із стилем та гамою одягу. Адміністратори зобов'язані дотримуватися особистої гігієни. Зачіска та зовнішній вигляд в цілому працівників ЦНАПу повинні бути акуратними.

Утворення ЦНАП, передбачає однозначне покращення умов і для персоналу: розмежування персоналу, що працює з відвідувачами, і який працює з паперами та поштою і дзвінками; впорядкованість роботи персоналу ЦНАП; облаштованість умов праці; електронний документообіг; позитивне сприйняття роботи органу влади громадянами, які на власні очі бачать обсяги роботи службовців.

Для забезпечення ефективного управління персоналом керівник ЦНАП повинен відповідати специфічним кваліфікаційним вимогам. Зокрема керівнику необхідно мати знання або вживати заходів щодо розширення власної поінформованості про юридичні підстави та практичний порядок надання всіх адміністративних послуг задля належного врахування можливих проблем при наданні послуг, формуванні опису робочих місць тощо. Друга група необхідних знань та навичок керівника стосується внутрішніх організаційно-комунікативних аспектів діяльності ЦНАП. Керівник повинен належним чином орієнтуватися у специфіці внутрішньовідомчих взаємозв'язків та документообігу в органах публічної адміністрації, адже саме він відповідальний за своєчасне виконання завдань працівниками із прийому, первинного опрацювання та направлення відповідним органам звернень споживачів. Необхідною є компетентність керівника у пов'язаних із діяльністю ЦНАП господарських питаннях, питаннях інформаційного забезпечення його роботи. Звичайно, керівник повинен володіти навичками із комунікації, ведення переговорів, медіації, психології, адже в сфері його відповідальності перебуває спілкування зі споживачами, працівниками інших органів, вирішення можливих конфліктних ситуацій.

### **3.3. Покращення якості надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради**

Команда експертів напряду з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» спільно з партнерами і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та громадами України працює над тим, щоб кращі українські та європейські практики надання адміністративних послуг ставали нормою життя кожної громади й були інституціоналізовані у публічні органи та отримали широке розповсюдження.

Інформування громадськості – систематична робота з поширення інформації через усі доступні канали інформування, тобто способи донесення інформації (ЗМІ, телефонні лінії, консультативну роботу тощо), спрямована на громадськість у цілому, певний її сегмент або окремих індивідів. По суті, це робота з налагодження містків розуміння між місцевою владою та громадою. Цілі діяльності з інформування громадськості про роботу ЦНАП полягають у тому, щоб сприяти рівному доступу усіх груп населення до послуг через надання повної та достовірної інформації про цілі роботи ЦНАП, послуги, які у ньому надаються, нововведення у подальшій роботі тощо.

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, що була підписана державами-членами Ради Європи у 1985 р. та набула чинності для України в 1998 р., «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів ... і це право може безпосередньо здійснюватись саме на місцевому рівні». Для того, щоб забезпечити цю участь усіх мешканців громади, передусім необхідно їх систематично інформувати про життя та важливі зміни громади. Таким чином, інформаційну роботу можна розглядати як інвестицію в соціальний розвиток громади, що при систематичному підході призведе до згуртованості громади, мінімізації конфліктного потенціалу та вирішення кризових точок взаємодії у трикутнику влада-громадськість-громадяни.

Реалізація вищезазначеного можлива через підвищення обізнаності громади щодо створення та роботи ЦНАП. Основана мета – пояснити необхідність та надати готові до реалізації засоби інформування про появу ЦНАП у громаді в різноманітних форматах та за допомогою різних комунікаційних інструментів. Усі рекомендації щодо інформування є чутливими до контексту громад, залежно від їхньої кадрової, фінансової спроможності та часових ресурсів. Тому всі інструменти інформування можна розподілити за умовними пакетами: мінімум (за обмежених ресурсів), середній (за помірних ресурсів та компетенції громади), максимум (за високих спроможності, компетенції та мотивації громади). Також необхідно залучати мешканців громади до етапів створення та роботи ЦНАП, що разом дасть повне

розуміння того, як перетворити ЦНАП у громаді на видиму та корисну інституцію.

Інформування та комунікація з мешканцями, споживачами послуг ЦНАП Полтавської міської ради варто розглядати як сплановану, керовану, постійну та системну роботу. , що дозволить сформувати довіру серед громадян до ЦНАП Полтавської міської ради.

Для забезпечення якості обслуговування споживачів адміністративних послуг, в ЦНАПі Полтавської міської ради пропонуємо запроваджувати: конкурси професіоналів серед адміністраторів ЦНАПу (щодо роботи з клієнтами, знання чинного законодавства тощо); метод «Таємний клієнт».

Для вивчення стану та аналізу якості обслуговування відвідувачів ЦНАПу можна запровадити:

- особисте опитування відвідувачів щодо якості обслуговування; вивчення думки відвідувачів за допомогою анкет;

- дослідження звернень в прошнурованій і пронумерованій Книзі відгуків, скарг та пропозицій;

- вивчення та аналіз кількості і змісту талонів «електронної черги», вкинутих до скриньок з відповідними позначеннями;

- забезпечення наявності кнопок з відповідними позначеннями на планшеті, розміщеному у видному і доступному місці в ЦНАПі або ж на робочих місцях адміністраторів.

З метою забезпечення прозорості діяльності ЦНАПу, а також для звітування перед керівництвом об'єднаної територіальної громади про поточну діяльність ЦНАПу рекомендуємо впровадити:

- щомісячну, щоквартальну та щорічну звітність про діяльність ЦНАПу. Такий звіт може бути розміщений на офіційному сайті ЦНАПу;

- інформування про аналіз взаємодії адміністраторів ЦНАП та інших суб'єктів надання адміністративних послуг, із складанням відповідних діаграм.

При цьому необхідно відстежувати рівень задоволеності замовників якістю надаваних послуг. Протягом певного періоду часу відповідні дослідження повинні проводитися для усіх видів послуг і категорій споживачів.

Міра задоволеності може визначатися шляхом: прямого анкетування або опитування споживачів (як власними силами, так і з залученням сторонніх організацій); розміщення анкет на веб-сайті об'єднаної територіальної громади; розміщення анкет у засобах масової інформації; проведення консультацій з громадськістю.

Дослідження можуть проводитися як згідно з окремим планом, так і після кожного надання відповідної послуги (наприклад, анкетування споживача послуги відразу після надання послуги) або відвідування ЦНАП.

Анкетування споживачів можливе у формі заповнення анонімної анкети. Зміст анкети може стосуватися: оцінки якості надання послуг, оцінки особистої культури і ввічливості посадових осіб, оцінки своєчасності (оперативності) надання послуг, задоволеності швидкістю обслуговування тощо. Оцінка може здійснюватися за рівнями: “відмінно”, “добре”, “задовільно”, “незадовільно” або “так”, “ні”. Анкетування, як правило, проводиться працівниками органу влади згідно із затвердженою анкетною. Проте для більшої об'єктивності можна залучати працівників інших органів, соціологічних фірм або неурядових організацій.

Для формування анкети можна використати опитувальник, на основі якого проводився моніторинг практик надання адміністративних послуг в Україні.

Анкета для споживачів не повинна бути громіздкою та обтяжливою. Також анкети (опитувальники) мають бути сформовані таким чином, щоб їх легко можна було опрацьовувати. Відповідно найпростішим та найоптимальнішим є написання анкет (опитувальників), у яких більшість запитань буде оцінюватися за певною шкалою. Але що стосується можливих перспектив розвитку ЦНАП, то такі запитання повинні бути розраховані на очікування .

Кількість таких відкритих запитань в анкеті має формуватися з урахуванням їх доцільності, адже здійснювати обробку та аналіз таких запитань в анкеті набагато важче.

Періодичність та час анкетування (або соціологічного опитування) визначаються виходячи з потреб. Але частіше опитування проводяться на початку створення ЦНАП і рідше – при стабілізації його роботи. На думку, наприклад, німецьких фахівців, більш-менш коректні оцінки, придатні для порівняльного аналізу від соціологічного опитування, можна отримати при оцінці результатів з різницею у два роки.

Перед початком звичайного анкетування відвідувачів важливо визначити як відповідальну за це особу (з числа керівництва), так і виконавців – працівників, які безпосередньо будуть його організовувати. Важливими питаннями також є: забезпечення відвідувачів анкетами; наявність скриньки для збирання анкет; пояснення правил анкетування працівниками та безпосереднє інформування замовників про проведення анкетування і правила заповнення анкети; поточний контроль за правильністю проведення анкетування; аналіз процесу анкетування і підбиття його підсумків; терміни оприлюднення результатів та інформування громадськості; підготовка звіту керівникові про результати анкетування.

На етапах і створення, і наступного функціонування ЦНАП також корисно проводити анкетування працівників ЦНАП на предмет їх бачення основних проблем в організації діяльності та в особистій роботі. Це може надати додаткову корисну інформацію для покращання організації роботи. Також доцільно проводити опитування працівників для вивчення їхніх думок щодо того, наскільки добре орган задовольняє потреби та очікування самих працівників. Відомості, викладені в такій анкеті (опитувальнику), мають бути анонімними. Оскільки бачення однієї проблеми може суттєво відрізнятись в анкетуванні (опитуванні) споживачів адміністративних послуг та працівників ЦНАП, то при оцінці таких результатів потрібно враховувати, що організація роботи ЦНАП має бути спрямована на задоволення інтересів передусім споживачів адміністративних послуг (безпосередніх клієнтів).

Скарги на рішення, які видаються через ЦНАП, а також на дії чи бездіяльність (поведінку) працівників ЦНАП потребують чіткого розмежування та окремого розгляду.

За загальним правилом, усі скарги подаються і розглядаються в адміністративному або судовому порядку. Кожен відвідувач ЦНАП повинен мати доступ до інформації про порядок оскарження рішень адміністративних органів та дій чи бездіяльності працівників ЦНАП. Інформація щодо суб'єктів, які уповноважені розглядати такі скарги, термінів оскарження тощо має бути загальнодоступною і розміщуватися на інформаційних стендах, у інформаційних матеріалах, на Інтернет-ресурсах ЦНАП тощо. Також така інформація повинна надаватися споживачам адміністративних послуг за їх запитом при усному консультуванні.

Але першочергово порядок оскарження обов'язково необхідно вказувати в рішенні, яке видається споживачеві адміністративної послуги, особливо, якщо рішення негативне (про відмову в задоволенні заяви особи, про неповне задоволення прохання особи тощо).

Ця інформація може зазначатися і в окремому документі, яким може вважатися навіть інформаційна картка, якщо вона містить такі конкретні відомості. Порядок оскарження має бути написаний таким чином, щоб відповідний алгоритм був зрозумілий для громадян.

Для розгляду скарг на рішення адміністративних органів, видані через ЦНАП, доцільно було б передбачити більш складну процедуру, яка гарантувала б максимальну об'єктивність (неупередженість) розгляду скарги. У цьому контексті одним з основних питань адміністративного порядку розгляду скарг є доцільність створення окремого органу (підрозділу) для розгляду скарг, який би гарантував об'єктивність і безсторонність.

На наш погляд, органи місцевого самоврядування можуть на власний розсуд вирішувати питання щодо створення таких органів (підрозділів) із залученням до їх складу представників громадськості (тобто громадян, які не є працівниками органів публічної адміністрації). Членів такого органу можна призначати рішенням місцевої ради на певний період, звичайно ж, за згодою цих громадян. Такі органи, діючи на громадських засадах, є більш об'єктивними (неупередженими) до громадян.



Доцільність створення спеціального органу (підрозділу) для розгляду скарг залежить від кількості таких скарг, але у великих містах створення такої спеціальної інстанції буде цілком виправданим.

Як уже зазначалося, частина скарг споживачів стосуватиметься не рішення, яке вони отримали в ЦНАП, а поведінки (діяльності або бездіяльності) працівників ЦНАП (наприклад, щодо неввічливого або дискримінаційного ставлення, безпідставного вимагання додаткових документів, повільного обслуговування тощо). Такі скарги мають подаватися керівникові ЦНАП і оперативно вирішуватися ним як для усунення недоліків у роботі конкретного працівника, так і для виявлення можливих системних проблем у роботі ЦНАП. І хоча в таких категоріях справ варто завжди виходити з презумпції правоти споживача адміністративної послуги (клієнта), все ж для прийняття будь-яких заходів щодо працівника ЦНАП слід всебічно з'ясувати обставини конфлікту.

Незважаючи на суттєвий поступ щодо підвищення якості надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради, на наш погляд, варто рекомендувати:

1. Відстежувати актуальність та повноту інформації для замовників послуг, зокрема, на веб-сайті ЦНАП, в інформаційних і технологічних картках.

2. З огляду на збільшення кількості наданих повноважень (реєстрація місця проживання, бізнесу та нерухомості, а в найближчій перспективі – і актів цивільного стану) та велику кількість звернень до одного працівника ЦНАП упродовж дня (понад 30) завчасного аналізу потребують питання достатності персоналу та його психологічної стійкості. Професійна та психологічна підготовка персоналу, а також його компетентність при створенні великих інтегрованих офісів є важливими чинниками для поліпшення якості послуг.

3. Оптимізувати численні процедури надання послуг, які прописано в ТК, а також у різних інструкціях, блок-схемах тощо. Актуалізація полягає у вилученні дій, які не передбачено законодавчими чи нормативно-правовими документами. Оптимізація передбачає: спрощення деяких дій; вилучення зайвих дій (кількаразова реєстрація вхідного пакета документів, візування багатьма посадовими особами); зменшення строків виконання таких дій, де

рішення ухвалюють колегіальні органи влади (депутатські комісії, виконавчі комітети, міські ради); скорочення строків надання послуг.

4. Необхідно формувати програмно-технічну базу для передачі інформації (програмні модулі, електронні реєстри, електронні бази даних, швидкісні лінії зв'язку) між органами влади в електронному вигляді. Це спростить процедуру, скоротить час і зменшить строк надання послуг. Одним із рішень може бути створення програмних модулів, які будуть взаємопов'язаними щодо використання інформації та результатів її обробки. Потрібно застосовувати різні інструменти оцінювання якості послуг із залученням усіх зацікавлених сторін. Періодично визначати рівень задоволеності громадян якістю послуг і враховувати їхні потреби та очікування.

6. Аналізувати діяльність – як одну з основних складових системи управління якістю – слід використовувати при наданні послуг на постійній основі. При цьому має бути визначено власні чіткі стандарти надання послуг і затверджено плани та методики проведення власного оцінювання якості послуг. Необхідно комплексно аналізувати інформацію після оцінювання, де особливо варто враховувати пропозиції замовників послуг для ухвалення оптимальних рішень. Систематичне фіксування та усунення невідповідностей при наданні послуг (недостатність інформації, невчасно надані послуги, додаткові вхідні документи, недотримання процедури надання послуг тощо) сприятимуть фактичному управлінню процесами надання послуг і поліпшенню їх якості.

Як показали дослідження ЦНАП Полтавської міської ради, реалізація концепції «сервісної держави» може не лише надавати якісні та зручні послуги для населення, але й стати майданчиком для діалогу та партнерства місцевої влади з мешканцями. ЦНАП може допомогти місцевій владі перейти від форматів виключно інформування та консультацій до діалогу, партнерства та підсилення співпраці мешканців із владою. Для цього необхідно обрати певний набір інструментів, за допомогою яких місцева влада зможе ефективно залучати мешканців, що дозволить підвищити якість надання управлінських послуг.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Узагальнюючи теоретичні положення даної дипломної роботи та підсумовуючи результати передової практики організації надання адміністративних послуг зроблено наступні висновки.

В умовах інтеграції України до ЄС відбувається радикальне переосмислення відносин держави і суспільства з позиції забезпечення потреб кожного громадянина. Проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, але й зміни підходів до діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її на надання послуг.

Аналіз наукової літератури свідчить, що спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін “управлінські” послуги. Цей термін небезпідставно критикувався, оскільки управлінськими послугами часто вважають обслуговування власне управлінського процесу, зокрема у приватному секторі виробництва. Оскільки управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, то в контексті дипломної роботи вважаємо за доцільне використання терміну “адміністративні послуги”. Початок використання цього поняття збігається із запровадженням адміністративної реформи, яка є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні і до сьогодні.

У чинному Законі України “Про адміністративні послуги” № 5203-VI від 06.09.2012 р. (із змінами та доповненнями) термін “адміністративна послуга” тлумачиться як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

Вивчення наукових дефініцій дозволяє виділити ряд спільних ознак, притаманних адміністративній послугі: надання за заявою фізичної або юридичної особи; стосується прав та/або обов'язків такої особи; надання адміністративними органами обов'язково шляхом реалізації владних повноважень, адже адміністративний орган володіє “монополією” на надання конкретної адміністративної послуги; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом.

Проблематика адміністративних послуг перебуває в постійному полі зору Української держави, починаючи з 2006 року, коли Урядом було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка зафіксувала важливі положення доктрини адміністративних послуг (поняття адміністративних послуг та принципи їх надання), визначила основні задачі реформи.

В рамках дослідження політики держави щодо надання адміністративних послуг серед підзаконних актів, прийнятих на виконання Закону «Про адміністративні послуги» необхідно назвати постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. №118; «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. №588; «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44; «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 р. №379; «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57; «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. №13; а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.

Нині наріжним каменем реформи є питання делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та розбудова ЦНАП як інтегрованих офісів, що передбачає дотримання певної методології їх надання на місцевому рівні. ЦНАП може бути утворений як одна із наступних організаційно-правових форм: у вигляді постійно діючого робочого органу; у вигляді структурного підрозділу при виконавчому органі відповідної ради. При обранні типового зразка ЦНАП необхідно враховувати географічне розташування громади, чисельність населення, оптимальне співвідношення зручної територіальної наближеності ЦНАП до отримувачів послуг та економічну ефективність створення. Ці чинники визначають можливості громад щодо надання адміністративних послуг.

Методологія надання адміністративних послуг на місцевому рівні має свої особливості, зокрема передбачає вибір відповідної форми ЦНАП, переліку (групи) адміністративних послуг, облаштування місця прийому суб'єктів звернення, створення інформаційних карток на кожен адміністративну послугу. Споживачів адміністративних послуг цікавить лаконічна та конкретна інформація про розташування органу, де здійснюється прийом суб'єктів звернення, прийомні години, порядок заповнення документів тощо. Важливим є зручне та швидке отримання потрібної їм інформації без зайвих витрат часу.

Зарубіжні передові практики ФРН, Польщі, Угорщини, Нідерландів, Канади показують високий рівень сервісу надання адміністративних послуг, відповідність нормативно-правової бази. У зв'язку з наявністю у європейській практиці організації роботи ЦНАПів місцеві органи влади в нашій країні мають можливість самостійно вирішувати, який саме досвід тієї чи іншої країни для їхньої території найбільш оптимальний.

Як показують дослідження, процес розвитку мережі ЦНАП триває у всіх регіонах України. За інформацією Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ВРУ, на сьогодні в Україні мережа ЦНАП збільшується і вдосконалюється як сучасний майданчик для взаємодії суспільства та влади у форматі «запит – відповідь – послуга».

Загалом, по Україні ЦНАП фінансуються виключно з міського бюджету. Зокрема, у забезпеченні новою комп'ютерною технікою, меблями. На сьогодні у великих містах спеціалісти ЦНАПів надають близько 100 адміністративних послуг. З початку 2017 р. перелік послуг, які надають ЦНАПи в режимі онлайн, розширюються.

Водночас існує ряд однотипних проблем у роботі ЦНАПів у всіх областях України, у тому числі незабезпеченість приміщеннями, неукомплектованість кадрами в окремих районах, відсутність відповідного фінансування тощо. У межах проведення реформи з децентралізації наближення якісних послуг до людей – це і є ті зміни, яких найбільше чекали і які вже відчули в багатьох об'єднаних територіальних громадах. Швидкі успіхи в цьому напрямі стали можливими в тому числі і завдяки державній підтримці та сприянню міжнародних партнерів.

Компанія SKL International реалізує Початкову фазу проекту U-LEAD component 2 «Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування» у частині розбудови Центрів адміністративних послуг. U-LEAD є спільною програмою Європейського Союзу та його держав-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. У планах проекту U-LEAD component 2 відкриття не менше 24 ЦНАПів в уже створених об'єднаних громадах до кінця 2018 р. і до 600 центрів – до кінця 2020 р. Загальний розмір фінансування становить 800 тис. євро.

Як відомо, відбулося підписання меморандумів про співпрацю між представниками 12 об'єднаних територіальних громад та компанією SKL International щодо створення в цих громадах центрів надання адміністративних послуг. Фіналістами для отримання допомоги щодо створення ЦНАПів стали такі об'єднані громади: Іршанська (Житомирська обл.), Краснопільська (Сумська обл.), Миколаївська (Сумська обл.), Старосинявська (Хмельницька обл.), Чемеровецька (Хмельницька обл.), Глобинська (Полтавська обл.), Калитянська (Київська обл.), Северинівська (Вінницька обл.), Веселівська (Запорізька обл.), Мокрокалигирська (Черкаська обл.).

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також подальший розвиток мережі ЦНАП є нині пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Полтавській області. Згідно до Закону України «Про адміністративні послуги» станом на 24.07.2019 р. в досліджуваному регіоні утворено і функціонує близько 40 ЦНАП.

Кожен ЦНАП області облаштований інформаційними стендами, де зазначається повна інформація про послуги які можна отримати через центр та його діяльність. Крім того, забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг: копіювання документів (в тому числі для пільгових верств населення); банківські послуги (встановлено платіжні термінали).

Як показують дослідження, основні засади діяльності центрів надання адміністративних послуг Полтавської області: надання усіх адміністративних послуг в одному приміщенні; єдиний алгоритм оформлення документів; забезпечення сприятливих умов в обслуговуванні для людей з інвалідністю та дітей клієнтів.

Принципи надання адміністративних послуг: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

В контексті реалізації мети дипломної роботи особлива увага приділена вивченню організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема на прикладі ЦНАП Полтавської міської ради.

Стратегічними цілями ЦНАП Полтавської міської ради є: Надання інформаційної, консультаційної та практичної допомоги фізичним та юридичним особам в отриманні адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру для здійснення господарської діяльності. Розробка та впровадження заходів для спрощення механізмів і скорочення

термінів отримання в відповідних установах адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру. Визначення причини виникнення наявних перешкод у започаткуванні та здійсненні господарської діяльності, надання пропозицій щодо подальшого реформування в сфері адміністративних послуг, у тому числі дозвільних процедур та оформлення документів дозвільного характеру. Підготовка пропозицій щодо перегляду чинних порядків отримання адміністративних послуг, здійснення погоджувальних (дозвільних) процедур державними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями.

У роботі ЦНАП Полтавської міської ради беруть участь 24 суб'єкти надання адміністративних послуг. Зокрема 12-ть територіальних органів виконавчої влади надають 61 адмінпослугу (або 65% від загальної кількості); 9-ть структурних підрозділів виконавчого комітету надають -27 адмінпослугу (або 28% ); 3-ри місцевих органи виконавчої влади - 7 адмінпослуг.

Як показує дослідження, при вирішенні питань щодо переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП Полтавської міської ради, враховані реальні можливості до забезпечення належної якості послуг. Звичайно, ідеальною є ситуація, коли у ЦНАП можна отримати усі адміністративні послуги, які існують в державі чи принаймні на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Проте досліджуваний суб'єкт враховує відповідність матеріально-технічного забезпечення, готовність персоналу працювати з великим різноманіттям адміністративних послуг та можливості громади щодо надання адміністративних послуг. Зокрема, варто поступово додаються нові послуги, що дозволяє забезпечувати інтереси споживачів послуг.

З метою підвищення ефективності роботи ЦНАП, на наш погляд, первинний добір персоналу має здійснюватися шляхом переведення до нього (визначення робочого місця) працівників інших підрозділів та органів, які виконували функції з прийому громадян. Після налагодження ефективної роботи ЦНАП при періодичному виникненні вакансій виправданою видається вимога певного (наприклад, піврічного) досвіду роботи (стажування)



претендентів в органах публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги.

Сформувавши основні критерії добору, пошук персоналу пропонуємо проводити за допомогою: інтернет-ресурсів пошуку роботи (Work.ua, HH.ua, Rabota.ua); соціальних мереж (Facebook, Linkeldn). Відбір шукачів роботи на посаду адміністратора ЦНАП Полтавської міської ради доцільно проводити у кілька етапів: анкетування кандидатів; тестування загальних здібностей; співбесіди, пропозиція роботи.

У будь-якому разі працівник повинен володіти навичками роботи із законодавчою базою, документами тощо; знання основних нормативно-правових актів, що стосуються надання адміністративних послуг; обізнаність з основоположними концептуальними засадами організації діяльності ЦНАП. Виконання персоналом своїх обов'язків суттєво ускладнюється без усвідомлення та сприйняття мети та призначення ЦНАП; вільне володіння українською мовою; вільне володіння комп'ютером (на рівні середнього користувача) та стандартним програмним забезпеченням: операційною системою MS Windows, також прикладними програмами MS Office. Навички роботи із програмами з обробки інформації й дистанційного спілкування зі споживачами та іншими установами. Вміння працювати з локальними інформаційними мережами, мережею Інтернет, іншими електронними й технічними засобами; організаційні і комунікативні здібності, вміння своєчасно й належним чином виконувати поставлені завдання, вміння працювати як індивідуально, так і в команді.

Підвищення кваліфікації працівників є надзвичайно важливим чинником для ефективного функціонування ЦНАП Полтавської міської ради. Персонал має орієнтуватися на підвищення продуктивності власної діяльності та постійно займатися професійним самовдосконаленням: закріпленням та збагаченням знань, розвитком здібностей та здобуттям додаткових навичок. Це дасть можливість завжди бути готовим до розширення функцій досліджуваного ЦНАП.

Підвищення кваліфікації персоналу ЦНАП Полтавської міської ради можна через: самоосвіту персоналу; організацію занять практичної спрямованості для персоналу ( тренінгів, семінарів, круглих столів, виїзних зборів, зустрічей працівників, інших заходів з метою вивчення, обміну та поширення досвіду).

Для реального виявлення стану справ у сфері надання послуг необхідно періодично проводити їх оцінювання. Тому актуальним стає запровадження в практичну діяльність органів влади ефективної методології проведення моніторингу та контролю за якістю надання послуг. Ефективна система оцінювання дасть змогу одержувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг; до того ж, така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень з метою реального поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників. Зокрема, упорядкування системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу.

Для оцінювання якості послуг можна рекомендуємо інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні. Це, зокрема: зовнішнє соціологічне опитування (зовнішня оцінка); опитування (анкетування) (внутрішня та зовнішня оцінки); онлайн-опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги) (внутрішня оцінка); експертне оцінювання (зовнішня оцінка); аудит: внутрішній (внутрішня оцінка) і зовнішній (зовнішня оцінка); орієнтація на кращі практики (внутрішня оцінка).

Враховуючи передову практику функціонування ЦНАП в Україні, а також досвід роботи кадрових служб із персоналом, пропонуємо «Програму тренінгів для ЦНАП Полтавської міської ради», що спрямовані на підвищення професіоналізму адміністраторів ЦНАП.

Незважаючи на суттєвий поступ щодо підвищення якості надання адміністративних послуг ЦНАП Полтавської міської ради, нами рекомендовано:

1. Відстежувати актуальність та повноту інформації для замовників послуг, зокрема, на веб-сайті ЦНАП, в інформаційних і технологічних картках.

2. Проводити професійну та психологічну підготовку персоналу для поліпшення якості послуг.

3. Оптимізувати численні процедури надання послуг, які прописано в ТК, а також у різних інструкціях, блок-схемах тощо.

4. Формувати програмно-технічну базу для передачі інформації (програмні модулі, електронні реєстри, електронні бази даних, швидкісні лінії зв'язку) між органами влади в електронному вигляді.

6. Аналізувати діяльність – як одну з основних складових системи управління якістю – слід використовувати при наданні послуг на постійній основі. Систематичне фіксування та усунення невідповідностей при наданні послуг (недостатність інформації, невчасно надані послуги, додаткові вхідні документи, недотримання процедури надання послуг тощо) сприятимуть фактичному управлінню процесами надання послуг і поліпшенню їх якості.

Як показали дослідження ЦНАП Полтавської міської ради, реалізація концепції «сервісної держави» може не лише надавати якісні та зручні послуги для населення, але й стати майданчиком для діалогу та партнерства місцевої влади з мешканцями. ЦНАП може допомогти місцевій владі перейти від форматів виключно інформування та консультацій до діалогу, партнерства та підсилення співпраці мешканців із владою. Для цього необхідно обрати певний набір інструментів, за допомогою яких місцева влада зможе ефективно залучати мешканців, що дозволить підвищити якість надання адміністративних послуг.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-VI
2. Житловий кодекс від 30.06.1983 № 5464-X
3. Закон України "Про адміністративні послуги" від 06.09.2012 року № 5203-VI
4. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва" від 21.04.2011 р. №3263-VI
5. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" щодо проведення електронної реєстрації" від 19.10.2010 року № 2609-VI
6. Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань" від 15.05.2003 року № 755-15
7. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 6.09. 2005 року № 2806-IV(із змінами);
8. Закон України "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності" від 19.05.2011 року № 3392-IV
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»
10. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X;
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI
13. Постанова Кабінету Міністрів від 25 серпня 2010 року № 725 "Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на

підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства"

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 "Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг"

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 685 "Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства"

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 "Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг"

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 77 "Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди"

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013р. №118 "Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг»;

19. Постанова Кабінету Міністрів від 3 січня 2013 р. № 13 " Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг"

20. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 44 " Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги"

21. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 57 " Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг"

22. Постанова Кабінету Міністру в Україні від 01.07.2009 № 724 "Деякі питання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру"

23. Постанова КМУ від 02.03.2016 № 207 «Про затвердження правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру»

24. Постанова КМУ від 17.01.2018 №55 "Деякі питання документування управлінської діяльності"
25. Постанова КМУ від 26.10.2016 №745 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302
26. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05 2014 р. № 523-р "Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг"
27. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.10.2011 № 1076-р "Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг"
28. Агармизян И. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства / И. Агармизян. – Режим доступа : <http://www.microsoft.com/rus/docs/government/analytics/e-government.doc>
29. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. - К.: Факт. - 2023. - 496 с.
30. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.
31. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. – К., 2015. – 428 с.
32. Ажажа М. А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг [Текст] / М. А. Ажажа // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – № 50. – С. 270-277.
33. Брусенцова Я. Адміністративні послуги – українська система / Я. Брусенцова // Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень [Текст]. — 2011. — № 2. — С. 49-58.

34. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики: Аналітичний звіт / О. Г. Лиска, В. В. Засадко, М. М. Юрченко, О. Є. Томнюк. – К.: АМУ, 2014. – 28 с.
35. Громадянське суспільство і влада: Урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [civic.kmu.gov.ua](http://civic.kmu.gov.ua).
36. Дащаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу [Текст] / О. Дащаківська // Вісник Львівського університету : Сер. : філософсько-політологічні студії . - 2012 . – Вип.2 . – № 07. – С. 181 – 191.
37. Демпси Дж. Электронное правительство и его выгоды для широких масс / Дж. Демпси // Государственное управление в переходных экономиках. Интернет на службе граждан. – К. : Междунар. центр перспектив. исслед., 2013. – С. 24–27.
38. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В.К.Колпаков, В.В.Гордєєв. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2016. – 128 с.
39. Драган І. О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. О. Драган ; Акад. муніцип. упр. – Київ, 2011. – 36 с.
40. Електронний документообіг у державному управлінні : навч. посіб. / І. В. Клименко, К. О. Линьов, І. Д. Горбенко, В. В. Онопрієнко. – К. : НАДУ, 2009. – 232 с.
41. Єдиний портал адміністративних послуг. – Режим доступу : <https://poslугy.gov.ua/>
42. Жарая С. Б. «Прозорий офіс» як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня [Електронний ресурс] / С. Б. Жарая // Ефективність державного управління. – 2009. – №2. – Режим доступу [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Zharaja.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zharaja.pdf).

43. Інструментальні засоби сучасного офісу державного службовця : підручник / І. В. Клименко, К. О. Линьов, Є. М. Нужний, О. О. Акімов. – К. : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. – 184 с.
44. Інформаційні матеріали сайту “Електронна Україна”. – Режим доступу : <http://www.e-ukraine.biz/index.html>
45. Інформаційні матеріали сайту Інституту інформаційного суспільства. – Режим доступу : <http://www.isu.org.ua/>
46. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади [Текст] / О. В. Карпенко. - К. : АМУ, 2014. – 86 с.
47. Клименко И. В. Электронное управление как эффективный инструмент диалога власти и общества в кризисных ситуациях / И. В. Клименко // Коммуникативные стратегии информационного общества : тр. III Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 17–19 нояб. 2010 г. – СПб. : Изд-во Политех. ун-та, 2010. – 272 с.
48. Клименко І. В. Компетентність державних службовців у сфері інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів державної податкової служби / І. В. Клименко // Інформаційно-комунікаційне забезпечення діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / уклад. : О. Д. Брайченко, І. В. Васькова, С. В. Загороднюк, Т. А. Саченко. – К. : НАДУ, 2010. – 72 с.
49. Козаченко Н. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців з надання адміністративних послуг в Україні / Н. Козаченко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — 2013. — Вип. 1(16). — 197 с.
50. Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – №5. – 2001. – С. 30–34.
51. Колпаков В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. — К. : Юрінком Інтер, 2008. - 256 с.
52. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів



України № 90-р від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

53. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимощук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ. Фонд «Демократичні ініціативи». — К.: СПД Москаленко О.М., 2009. — 196 с.

54. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. — Режим доступу: [http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)

55. Літвінов О. В. Громадський моніторинг процесу створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова // Аспекти публічного управління. - 2014. - № 3-4. - С. 59-66. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup\\_2014\\_3-4\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2014_3-4_10.pdf)

56. Логвиненко В. І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального гос- подарства в регіоні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко ; Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2009. — 40 с.

57. Міщенко Т. Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг / Міщенко Т. // Віче [Електронний ресурс]. - 2013. - № 14- Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3767>

58. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. І. Олійник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2011. — 36 с.

59. Організація економічного співробітництва та розвитку. — Режим доступу : <http://www.oecd.org>

60. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. — 2017. — № 9. — С. 36–45. — Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr9.pdf>.

61. Полян О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Полян О. В. – Львів, 2006. – 20 с.
62. Портал місцевого самоврядування – Режим доступу: - <https://rada.info/rada/21046905/>
63. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Пряхін ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2007. – 19 с.
64. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.
65. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року - №90-р.
66. Сайт управління Держгеокадастру - Режим доступу <http://land.gov.ua/info/tsnapy-poltavska-oblast/>
67. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 240 с.
68. Стандарти художнього дизайну веб-сайтів органів виконавчої влади. Виконано згідно з Додатковим договором № 3 до Договору генерального підяду № 640. – К. : ЗАТ “Софтлайн”. – 2003. – 8 с.
69. Тимошук В. Діяльність публічної адміністрації з надання адміністративних послуг // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: Монографія / за заг. ред. А.В.Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2010. – С. 164 – 186.
70. Тимошук В., Кірмач А. Оцінка якості адміністративних послуг. - К. : Факт, 2005. - 88 с.
71. Тимошук В., Стоян В. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги // «Юридичний вісник України», 25–31 липня 2009 року. – № 30 (734). – С. 14.; 1–7 серпня 2009 року. – № 31 (735). – С. 15-25.

72. Типова інформаційна структура web-серверу органу виконавчої влади. Спільний проект за темою: “Забезпечення прозорості системи регіонального управління в Україні”. – К. : ТОВ “Інформ. центр “Електронні вісті”, 2002. – 16 с.

73. Управлінські та адміністративні послуги: синонімічність чи дихотомія? / О. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління. - 2013. - Вип. 1. - С. 76-81.

74. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control>

75. Фіщук В. “Електронний Уряд” в Україні: стратегія розбудови, технології, реалізація. Інтеграція інтернет-ресурсів державних установ до Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади / В. Фіщук. – К. : ЗАТ “Софтлайн”, 2004. – 30 с.

76. Фіщук В. Інтеграція веб-сайтів органів виконавчої влади до Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади / В. Фіщук. – К. : ЗАТ “Софтлайн”, 2003. – 40 с.

77. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимощука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.; - видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване. – Київ, 2011. – 432 с.

78. Чміленко Г. Адміністративні послуги в Україні // Юрид вест. – 2005 - №2. – С. 86 – 93.

79. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. П. Чурсін // Публічне Управління: теорія і практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 213 – 218.

80. Шаров Ю. П. Адміністративна послуга / Шаров Ю. П. // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Сурмін Ю. П. [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. — К. : НАДУ, 2015. - С. 22-29

81. Afonin E. The information-technological competence of civil servants as the tool of efficiency of the state control / Eduard Afonin, 96 p.

82. Azhazha, M. (2012). Monitoring as a tool for ensuring the quality of public and municipal services . Humanitarian Bulletin DIG, 50, pp. 270-277.

83. Chursin, V. (2011). Institute of Public inspectors as legal form ensuring the accountability of local governments. Public Management: Theory and Practice, 2, pp. 213-218.

84. Daschakivska, A. (2012). Features of monitoring of local government as a method of studying the political process . Bulletin of Lviv University, 7, pp. 181-191.

85. E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age. – Режим доступу : <http://www.dti.gov.uk/>

86. e-Government Applications: From Policy to Practice. – Режим доступу : [http://europa.eu.int/information society/eeurope/egovconf/indexen](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/indexen)

87. E-government: analys framework and methodology. Public Management Service. Public Management Committee. PUMA(2001)16/ANN/REV1

88. European Commission. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

89. International Public Management Network. – Режим доступу : <http://www.inpuma.net>

90. Liska, G. (2014). Cooperation of local government with the public: Status,

91. Retrieved 2016, from Civil Society and Government: Government information and communication resources: [civic.kmu.gov.ua](http://civic.kmu.gov.ua).

The Sigma Programme. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org> Krupnik, A. (2016). Public control: the nature and mechanisms. Retrieved 2016, from [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)